

# Yliopistoautonomia

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:27

Pekka Hallberg, Teuvo Pohjolainen,  
Pia Letto-Vanamo, Maija S. Peltola &  
Jussi Kivistö

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:27

# Yliopistoautonomia

Pekka Hallberg, Teuvo Pohjolainen, Pia Letto-Vanamo,  
Maija S. Peltola & Jussi Kivistö

Opetus- ja kulttuuriministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Opetus- ja kulttuuriministeriö

© 2021 tekijät ja opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN pdf: 978-952-263-885-4

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Yliopistoautonomia

<b>Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:27</b>		<b>Teema</b>	Hallinto
<b>Julkaisija</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Pekka Hallberg, Teuvo Pohjolainen, Pia Letto-Vanamo, Maija S. Peltola & Jussi Kivistö		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	159
<b>Tiivistelmä</b>			
<p>Raportissa arvioidaan yliopistojen hallinnollisen autonomian tilaa suhteessa perustuslain vaatimuksiin sekä ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyden perusteita. Arviointia varten on koottu oikeudellinen ja kansainvälinen katsaus sekä laaja kuulemisaineisto.</p> <p>Yliopistoilla on perustuslain mukaan itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yliopistolaissa ovat hallintorakenteiden yleiset puitteet ja keskeiset toimielimet. Selvitysryhmän näkemyksen mukaan laintasoisen sääntelyn ei tule olla nykyistä yksityiskohtaisempaa. Johtosäännöillä yliopistot voivat luoda omia tarpeitaan palvelevia malleja ja kehittää toimintaansa kolmikantaisen yliopistodemokratian keinoin.</p> <p>Ylioppilaskuntien automaatiojäsenyyttä koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukaan ylioppilaskuntaa on pidettävä perinteisenä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa, ja ylioppilaskunnalla on merkittävä osuus sen hallinnossa. Selvitystyössä ei ole löydetty perusteita nykyjärjestelmän muuttamiseen.</p> <p>Yliopistoyhteisön jäsenten osallistumista on mahdollista kehittää ja monipuolistaa samalla huomioiden kolmikantainen yliopistodemokratia.</p> <p>Selvitysryhmä korostaa, että tarvitaan pitkäjänteisiä rahoitusmalleja, jotka edistävät yliopistojen itsensä asettamien tutkimusta ja opetusta koskevien strategisten tavoitteiden saavuttamista. Ryhmä suosittelee, että suoritetaan OKM:n rahoitusohjauksen vaikutusarviointi.</p> <p>Englanninkielinen tiivistelmä lisätty.</p>			
<b>Asiasanat</b>	yliopistot, yliopistolaki, ylioppilaskunta, autonomia, henkilöstö, hallinto		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-885-4	<b>ISSN PDF</b>	1799-0351
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-885-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-885-4</a>		

## Universitetsautonomi

<b>Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:27</b>	<b>Tema</b>	Förvaltning
<b>Utgivare</b>	Undervisnings- och kulturministeriet	
<b>Författare</b>	Hallberg, Pekka; Pohjolainen, Teuvo; Letto-Vanamo, Pia; Peltola, Maija S.; Kivistö, Jussi	
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b> 159
<b>Referat</b>	<p>Rapporten bedömer nuläget för universitetens administrativa autonomi i förhållande till kraven i grundlagen samt grunderna för det automatiska medlemskapet i en studentkår. För bedömningen har sammanställts en juridisk och internationell översikt samt ett omfattande samrådsmaterial.</p> <p>Enligt grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Universitetslagen innehåller bestämmelser om allmänna ramar för förvaltningsstrukturerna och de viktigaste organen. Enligt utredningsgruppens synpunkt bör regleringen på lagnivå inte vara mer detaljerad än i dag. Genom instruktioner kan universiteten skapa modeller som tillgodoser de egna behoven samt utveckla verksamheten med hjälp av universitetsdemokratien på trepartsbasis.</p> <p>Enligt grundlagsutskottets tolkning som gäller det automatiska medlemskapet i en studentkår ska studentkåren betraktas som en traditionell del av ett universitet med självstyrelse, och studentkårerna har en betydande roll i universitetets förvaltning. Utredningsgruppen hittade inte några grunder för att ändra det nuvarande systemet.</p> <p>Det är möjligt att utveckla delaktigheten för universitetssamfundets medlemmar och göra den mångsidigare samtidigt som man beaktar universitetsdemokratien på trepartsbasis.</p> <p>Utredningsgruppen betonar att det behövs långsiktiga finansieringsmodeller som bidrar till att universiteten uppnår sina strategiska mål för forskning och undervisning. Gruppen rekommenderar att man gör en konsekvensbedömning av undervisnings- och kulturministeriets finansiella styrning.</p> <p>Sammandrag på engelska tillsatt.</p>	
<b>Nyckelord</b>	studentkår, universitet, universitetslag, autonomi, personal, förvaltning	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-885-4	<b>ISSN PDF</b> 1799-0351
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-885-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-885-4</a>	

## University autonomy

---

<b>Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2021:27</b>	<b>Subject</b>	Administration
<b>Publisher</b>	Ministry of Education and Culture	

---

<b>Authors</b>	Hallberg, Pekka; Pohjolainen, Teuvo; Letto-Vanamo, Pia; Peltola, Maija S.; Kivistö, Jussi;		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	159

---

**Abstract**

The report assesses the state of the administrative autonomy of universities in relation to the requirements of the Constitution. It also assesses the grounds for automatic membership in a student union. A legal and international review as well as extensive consultation material were compiled for the assessment.

Under the Constitution of Finland, universities are self-governing, as provided in more detail by an act. The Universities Act includes a general framework for administrative structures and key bodies. The working group was of the opinion that legislation at the level of an act of Parliament does not need to be more specific than is currently the case. University rules of procedure can be used by universities to create models that serve their own needs and develop their activities through tripartite university democracy.

The approach the Constitutional Law Committee took to interpreting the matter of automatic membership in a student union was that student unions must be regarded as a traditional part of universities that are self-governing, and the student union plays a significant role in its administration. No grounds for changing the current system were found in the work carried out by the working group.

The participation of university community members can be developed and made more diversified while also taking into account tripartite university democracy.

The working group stresses the need for long-term funding systems that facilitate universities in achieving their own strategic research and education objectives. The group recommended that an impact assessment of the financial guidance of the Ministry of Education and Culture be carried out.

Summary in English added.

<b>Keywords</b>	student union, universities, Universities Act, autonomy, personnel, administration
-----------------	--

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-885-4	<b>ISSN PDF</b>	1799-0351
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

<b>URN address</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-885-4">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-885-4</a>
--------------------	---

---

# Sisältö

<b>Opetus- ja kulttuuriministeriölle .....</b>	<b>8</b>
<b>Yhteenvedo .....</b>	<b>10</b>
<b>Sammandrag .....</b>	<b>14</b>
<b>Summary .....</b>	<b>18</b>
<b>1 Arviointitehtävä.....</b>	<b>23</b>
<b>2 Yliopistolaitoksen uudistamisen taustaa .....</b>	<b>26</b>
2.1 Lähtökohtia Suomessa .....	26
2.2 Uudistuksen tausta ja tavoitteet.....	28
2.3 Yliopistoautonomian vahvistaminen yliopistolailla .....	38
<b>3 Yliopistojen hallinnollinen autonomia .....</b>	<b>46</b>
3.1 Autonomian sisällön tarkastelua.....	46
3.2 Yliopiston itsehallinto perustuslaissa .....	50
3.3 Yliopistojen hallintorakenne ja johtosäännöt.....	54
<b>4 Yliopistoyhteisö, osallistuminen ja ylioppilaskunnan jäsenyys .....</b>	<b>65</b>
4.1 Kolmikantainen yliopistodemokratia.....	65
4.2 Ylioppilaskunnan automaatiojäsenyys .....	70
4.3 Lisänäkökohtia ylioppilaskuntajäsenyyteen .....	80
<b>5 Yliopistoyhteisöjen kuuleminen ja autonomian tilan arviointi .....</b>	<b>83</b>
5.1 Kysely yliopistokollegioille ja monijäsenisille hallintoelimille.....	83
5.2 Yliopistojen rehtoreiden ja Helsingin yliopiston kanslerin haastattelu.....	114
5.3 Yliopistojen hallitusten puheenjohtajien haastattelut.....	118
5.4 Säätiöyliopistojen perustajien haastattelut.....	122
5.5 Seurantaryhmän kuuleminen .....	125
5.6 Yleisen kyselyn palaute .....	128
5.7 Yhteenvedoa kuulemisista .....	136
<b>6 Johtopäätökset ja suositukset.....</b>	<b>138</b>
6.1 Johtopäätökset.....	138
6.2 Suositukset.....	143

<b>Lähteet</b> .....	146
<b>Liite 1. Seurantaryhmän kokoonpano</b> .....	148
<b>Liite 2. Haastatellut henkilöt</b> .....	149
<b>Liite 3. Kyselylomake yliopistokollegioille ja monijäsenisille hallintoelimille</b> .....	151
<b>Liite 4. Rehtoreiden ja kanslerin kuuleminen</b> .....	155
<b>Liite 5. Yliopistojen hallitusten puheenjohtajien kuuleminen</b> .....	157
<b>Liite 6. Säätiöyliopistojen perustajien kuuleminen</b> .....	158
<b>Liite 7. Seurantaryhmän kuuleminen</b> .....	159



## OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) asetti 25.6.2020 selvittäjäryhmän arvioimaan yliopistojen hallinnollisen autonomian tilaa. Ryhmään ovat kuuluneet oikeustieteen ja valtiotieteiden tohtori *Pekka Hallberg*, hallintotieteen tohtori, Joensuun yliopiston entinen vararehtori, professori *Teuvo Pohjolainen*, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan dekaani, professori *Pia Letto-Vanamo*, Tieteentekijöiden liiton puheenjohtaja, professori *Maija S. Peltola* Turun yliopistosta ja professori *Jussi Kivistö* Tampereen yliopistosta.

Selvittäjäryhmän tehtävänä ovat olleet:

- 1) Toteuttaa arviointi eri hallintomuotoisten yliopistojen sisällä hallinnollisen autonomian tilasta ja sen suhteesta perustuslain vaatimuksiin. Arvioinnissa on tullut ottaa huomioon kolmikantainen yliopistodemokratia.
- 2) Arvioida lisäksi sitä, onko ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden kannalta sekä arvioida myös mahdolliset tarpeet lainsäädäntömuutoksille perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 33/2018). Lisäksi on tullut arvioida eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksensä EOAK/1327/2018 esittämällä tavalla, olisiko yliopistolakia tarpeen täsmentää säätiöyliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta.

Selvityksen laadinnassa tuli hyödyntää osallistavia työmuotoja ja kuulla opiskelijoita, henkilöstöä, säätiöyliopistojen perustajia, yliopistojohdon ja hallinnon edustajia sekä erisidosryhmiä laajasti. Raportti tuli luovuttaa opetus- ja kulttuuriministeriölle 28.2.2021 mennessä.

Selvitystyön tukena on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön 7.10.2020 asettama seurantar ryhmä, johon ovat olleet nimettyinä edustajat Professoriliitosta, Tieteentekijöiden liitosta, Yliopistojen ja tutkimusalan henkilöstöliitosta YHL, Opetusalan ammattijärjestöstä OAJ, Suomen ylioppilaskuntien liitosta SYL sekä Sivistystyönantajista ja Suomen yliopistojen rehtorineuvostosta UNIFI. Seurantar ryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja *Atte Jääskeläinen* (OKM). Selvittäjäryhmä on esittänyt seurantar ryhmälle arviointisuunnitelman työnsä suorittamisesta ja raportoinut työn edistymisestä.

Vaikka arviointitehtävä painottuu yliopistojen sisäisen hallinnollisen autonomian tilaan ja sen suhteeseen perustuslain vaatimuksiin sekä ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle esitettäviin perusteisiin, työn suorittamiseksi on ollut tarpeen koota laajempi oikeudellinen ja kulttuurinen sekä kansainvälisesti vertaileva katsaus yliopistojen aseman kehitykseen. Yliopistojen taloudellisen autonomian lisääminen ja siihen liittyvät tavoitteet heijastuvat myös yliopistojen sisäiseen hallintoon. Se ilmenee paitsi yliopistojen johtosääntöjen muutoksista myös selvitystyössä suoritettujen kuulemisten ja haastattelujen tuottamasta aineistosta. Itsenäisinä oikeushenkilöinä yliopistoihin kohdistuu myös uudenlainen taloudellis-hallinnollinen vastuu.

Työnsä lähtökohdissa selvittäjäryhmä korostaa yliopistojen itsehallinnon perustuslain-turvaa ja yhteisöllisyyttä. Sisäisen hallinnollisen autonomian tilaa arvioitaessa on tarkasteltava yliopistojen hallintorakenteiden kehitystä ja kuultava yliopistoyhteisöjen eri henkilöstöryhmien näkemyksiä. Pääpaino on yliopistoissa kehittyvinä yhteisinä, ei vain organisaatioyksikköinä.

Selvittäjäryhmä esittää yhteistyöstä kiitokset yliopistoille ja niiden hallintoelimille sekä säätiöyliopistojen perustajien edustajille samoin kuin kaikille kuulluille ja toimitettuihin kyselyihin vastanneille henkilöille palautteesta sekä muutoinkin saamastaan aineistosta selvitystehtävän suorittamisessa. Selvittäjäryhmä kiittää erityisesti työn suorittamista tukenutta seurantaryhmää samoin kuin opetus- ja kulttuuriministeriötä, sen piirissä yhteyksiä hoitanutta opetusneuvos *Ulla Mäkeläistä* ja avustanutta henkilökuntaa sekä kyselyjen teknisestä järjestämisestä vastannutta Codento Oy/Fountain Park-konsortiota.

Työnsä päättyessä selvittäjäryhmä toteaa, että toimintaympäristön jatkuvasti muuttuessa ja kilpailun maailmalla kiristyessä yliopistojen yhteiskunnallinen tehtävä korostuu entisestään. Siksi on otettava huomioon paitsi toimintaedellytykset kotimaassa myös kehitys muissa maissa ja tarve yliopistojen kansainvälisten yhteyksien edistämiseen. Yliopistojen kesken tarvitaan vuorovaikutusta, hyvien käytäntöjen välittämistä ja yhteistyötä. Suomessa yliopistoilla on vahva perustuslain turva ja yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä muiden toimijoiden kanssa hyvät edellytykset vastata lisääntyviin vaatimuksiin.

Selvittäjäryhmä luovuttaa opetus- ja kulttuuriministeriölle kunnioittavasti mietintönsä.

Helsingissä, 27 päivänä helmikuuta 2021.

Pekka Hallberg   Teuvo Pohjolainen   Pia Letto-Vanamo   Maija S. Peltola   Jussi Kivistö

## YHTEENVETO

**Työn lähtökohtia.** Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) 25.6.2020 asettaman selvittäjäryhmän tuli arvioida yliopistojen sisällä hallinnollisen autonomian tilaa ja sen suhdetta perustuslain vaatimuksiin, ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle esitettäviä perusteita sekä tarvetta yliopistolain täsmentämiseen säätiöyliopiston monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta. Arvioinnissa oli otettava huomioon kolmikantainen yliopistodemokratia ja hyödynnettävä osallistavia työmuotoja ja laajaa kuulemistä. Työn tukena toimi OKM:n 7.10.2020 asettama, tiede- ja opetusalan järjestöjä edustanut seurantaryhmä.

Raportin alussa on yliopistolaitoksen kehitystä kuvaava oikeudellinen ja kansainvälisesti vertaileva katsaus. Suomessa yliopistoilla on perustuslain mukaisesti itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnon taustalla ovat tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus, yhdistymisvapaus ja yleensäkin perustuslain asettamat vaatimukset. Perustuslakiin sisältyy myös oikeuksien turvaamistehtävä. Raportin lähtökohdissa on selvitetty näitä yliopistojen autonomialle ja hallinnon sääntelylle asetettuja vaatimuksia, yliopistojen yhteisöllisyyttä ja ylioppilaskuntien osuutta yliopistojen hallinnossa sekä yliopistojen henkilöstön asemaa.

**Yliopistojen sisäinen hallinto.** Yleiset säännökset yliopistojen sisäisen hallinnon järjestämisestä ovat nykyisin yliopistolaissa (2009). Eduskuntakäsittelyssä lakiin lisättiin, että itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Yhteisöllistä autonomiaa vahvistaa vaatimus, että yliopistoyhteisön eri ryhmien on oltava edustettuina yliopiston hallituksessa ja että yliopistokollegion on voitava valita yliopistoyhteisön piiristä enemmistö hallitukseen. Yliopistot voivat valita enemmistön ulkopuolisista jäsenistä, mutta siitä tulee yliopiston itse päättää.

Oma päätösvalta ulkopuolisten jäsenten ottamisesta on muualla Euroopassa verraten harvinaista. Pohjoismaissa yliopistot voivat päättää myös sisäisestä rakenteesta, kuten tiedekunnista ja niiden lukumäärästä. Samoin yliopistojen organisointi säätiömuotoonkin on mahdollista, mutta tällöin on tarjottava takeet opetuksen ja tutkimuksen vapaudelle. Suomessa säätiölain lisäksi sovelletaan yliopistolakia, myös säännöksiä hallituksen asettamisesta sekä hallituksen ja rehtorin tehtävistä ja toimivallasta. Säätiöyliopiston monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valintaan yliopistolaki mahdollistaa erilaisia käytäntöjä, kuten Tampereen yliopiston johtosäännön muuttaminen selvitystyön aikana osoitti.

Yliopistot ovat yhteisöjä, joihin yliopistolain mukaisesti kuuluvat opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henkilöstö ja opiskelijat. Yliopistodemokratiaa on laissa turvattu siten, että kollegisissa toimielimissä (hallitus/yliopistokollegio/monijäseninen hallintoelin) on oltava yliopistoyhteisön kaikista ryhmistä edustus. Yliopistojen johtosäännöt ovat alemmanasteista säännöstöä. Ne eivät saa olla ristiriidassa lain tai asetuksen kanssa eikä niissä pidä toistaa jo säädettyä. Johtosääntöjen yksityiskohtaisuudessa voidaan havaita yliopistojen välillä eroja, ei niinkään julkisoikeudellisten ja säätiöyliopistojen välillä. Vaikka johtosäännöt ovat keskeisiä autonomian kehittämisen välineitä, yliopistot ovat varsin niukasti käyttäneet hyväksi johtosääntöjen tarjoamia mahdollisuuksia sisäisen hallinnon kehittämisessä.

**Ylioppilaskunnan jäsenyys.** Arvioitaessa automaatiojäsenyyden perusteita on otettava huomioon, että perustuslaissa on nykyisin turvattu myös negatiivinen yhdistymisvapaus. Siitä huolimatta ei ole katsottu olevan estettä edelleenkaan perustaa lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten ja säätää eräin edellytyksin silloin myös yhdistyksen pakkojäsenyydestä. Tämä perusoikeusuudistuksessa 1995 todettu tulkinta on toistettu myös ylioppilaskuntia koskevien uudistusten yhteydessä edellyttäen samalla ylioppilaskunnan julkisten tehtävien mainitsemista laissa. Käsiteltäessä nykyistä yliopistolakia perustuslakivaliokunnan lähtökohtana 2009 olikin, että ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja että sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa.

Samaan tulkintaan päädyttiin 2014 käsiteltäessä esitystä ammattikorkeakoulujen oppilaskuntien jäsenyyden muuttamisesta pakolliseksi. Vaikka oppilaskunnan tehtävät oli tuolloin määritelty identtisesti ylioppilaskunnan tehtävien kanssa, tämä ei riittänyt perusteeksi oppilaskunnan pakkojäsenyydelle. Olennaiseksi perustuslakivaliokunnassa nousi edelleen se, että ylioppilaskunta oli vanhastaan osa itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja sen hallintoa. Oppilaskunnalla ei ole tällaista osaa ole eikä ammattikorkeakoululla turvattua itsehallintoa.

Kysymys oli viimeksi esillä, kun laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta tuli voimaan 2021 ja kaikille korkeakouluopiskelijoille tuli mahdollisuus päästä Kansaneläkelaitoksen ja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) terveydenhuollon piiriin. Perustuslakivaliokunta esittikin lausunnossaan arvioitavaksi, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää perusteita. Samalla tosin muutettiin yliopistolakia todeten ylioppilaskunnan tehtäväksi edelleen osallistua tarvittaessa opiskeluterveydenhuoltoon koskevien tehtävien toteuttamiseen. Siten siinä tehtävässä ja ainakaan ylioppilaskunnan yleisessä asemassa ei tapahtunut sellaista muutosta, jolla olisi välitöntä merkitystä arviointia suoritettaessa.

Raportissa todetaan viitaten samalla perustuslakikontrollia koskeviin säännöksiin, että yliopistolain soveltaminen ei voi nyt olla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Harkittaessa kuitenkin mahdollista luopumista automaatiojäsenyydestä on perustuslain ohella

laajemmin selvitettävä järjestelmän toimintaa, yliopistolain perusteita, opiskelijoiden kuulumista ylioppilaskuntaan tai rinnakkaisjärjestöihin ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä vaalien järjestämistä. Näin jouduttaisiin uudesta näkökulmasta arvioimaan yliopistoyhteisön asemaa sekä ylioppilaskunnan perinteistä roolia ja yliopiston hallintoon osallistumista. Tähän pohdiskeluun ei selvittäjäryhmän työssä ollut aihetta ryhtyä.

**Yliopistouudistuksen tavoitteiden toteutuminen.** Vuonna 2010 voimaantulleella yliopistolailla irrotettiin yliopistot valtion talousarvion alaisuudesta ja niistä tehtiin oikeushenkilöitä. Sitä ennen yliopistot toimivat valtion tilivirastoina osana valtio-oikeushenkilöä. Uudistuksen taustalla olikin tavoite itsenäisemmästä yliopistojen hallinnollisesta ja taloudellisesta asemasta. Suomessa kuten muuallakin Euroopassa rakenteelliset jäykkyudet, valtion ohjaus ja sääntely sekä puutteellinen henkilöstöpolitiikka olivat vaikeuttaneet yliopistojen voimavarojen hallintaa ja hidastaneet uudistumista. Autonomian lisäämistä pidettiin tarpeellisena akateemisissa ja tieteellisissä samoin kuin organisatorisissa ja henkilöstöky-symyksissäkin. Lisääntyneen kilpailun vuoksi tuli lisätä yliopistojen taloudellista autonomiaa samoin kuin rahoituslähteitä.

Yliopistolain vaikutuksia koskeissa väliarvioinneissa (OKM 2012 ja 2016) olikin todettu eräitä johtamiskulttuurin muutoksia sekä siirtymistä kollegiaalisesta päätöksenteosta johtajakeskeisempään suuntaan. Muutokset eivät ole niinkään vaikuttaneet perustoimintoihin, tutkimukseen ja opetukseen. Nykyisin keskustelussa ovat pinnalla ennen muuta yliopistojen arvojen ja hallinnollisten käytänteiden jännitteet.

Selvittäjäryhmän tavoitteena oli laajan kuulemisen, lukuisten haastattelujen ja avoimen palautekanavan avulla selvittää yliopistojen hallinnollisen autonomian tilaa ja siihen suhtautumista sekä kehittämistarpeita. Kerätyn aineiston perusteella voitiin todeta, että hallinnollinen autonomia ymmärretään yliopistoissa monella eri tavalla. Se samaistetaan usein institutionaaliseen autonomiaan suhteessa ympäröiviin vaikuttajatahoihin tai sitten se yhdistetään hallinnolliseen toimintavapauteen ja oikeuteen asettaa yliopistojen omat toimeilimet.

Kolmikantaista yliopistodemokratiaa pidettiin vastauksissa yleisesti tärkeänä. Näkemys-eroja oli siitä, millainen kolmikannan (kolmi- vai tasakolmikanta) tulisi olla eri toimielimissä. Eroavaisuuksia oli myös yliopistojen välillä. Kun vastakkain kyselyssä asetettiin johtosääntöjen tai lain muuttaminen, näkemyserot pienenivät. Yliopistojen ylin johto ei nähnyt tarvetta lain täsmennyksille. Tosin osa yliopistoyhteisöstä oli valmis luovuttamaan osin säädösvaltaa takaisin lainsäätäjälle ja kaipasi täsmennyksiä erityisesti hallintoelinten valintaa ja tehtäviä koskeviin säännöksiin. Sääntelyn sisältö näyttäytyi kuitenkin tärkeämpänä kuin sen taso. Selvittäjäryhmä olikin varovainen arvioissaan ja pidättyi lainmuutosten esittämisestä.

**Suosituksia.** Raporttiin on koottu laajasti yliopistoautonomian perusteita, eri hallinto-  
muotoisten yliopistojen sisäisen hallinnon nykytilaa ja sen kehittämismahdollisuuksia kos-  
kevaa aineistoa. Vaikka raportti on luonteeltaan yliopistoautonomiasa tukeva perusselvitys,  
siinä on suosituksia yliopistoyhteisön eri ryhmien ja henkilöstön osallistamisen edistämi-  
sestä sekä yliopiston toimielinten yhteistyön ja menettelyn avoimuuden lisäämisestä. Yli-  
opistojen sisäisen hallinnon ongelmia voidaan ratkaista yliopistolain puitteissa ja johto-  
sääntöjen avulla, kehittämällä käytänteitä ja muuttamalla toimintatapoja.

Yliopistot ovat toistaiseksi hyödyntäneet suhteellisen vähän yliopistokollegiota toiminnan  
kehittämisessä. Yliopistokollegion aktivoinnissa voisi olla avain myös yhteisöllisyyden vah-  
vistamiseen. Raportin tarkoitus on avata mahdollisuuksia uudistusten jatkovalmisteluun  
ja edistää samalla myös yliopistojen välistä yhteistyötä yliopistolaitoksen kehittämiseksi  
muuttuvassa toimintaympäristössä.

Koska Suomen perustuslakiin on sisällytetty kansainvälisesti harvinainen säännös, julki-  
selle valalle asetetusta velvoitteesta oikeuksien toteutumisen turvaamiseen, siitä voidaan  
johtaa velvollisuus ryhtyä aktiivisiin tukitoimiin myös tieteen ja taiteen vapauden toteutu-  
miseksi. Selvittäjäryhmä katsoo, että yliopistojen resurssoinnissa tulisi hyödyntää pitkäjän-  
teisyyttä tukevia rahoitusmalleja, jotka edistävät yliopistojen asettamien omien strategis-  
ten tavoitteiden saavuttamista. Siksi olisi myös suoritettava OKM:n rahoitusohjauksen vai-  
kutuserviointi ja täsmennettävä näiden vaikutusten suhde yliopistoautonomiaan.

## SAMMANDRAG

### Arbetets utgångspunkter

Den utredningsgrupp som undervisnings- och kulturministeriet tillsatte den 25 juni 2020 hade till uppgift att bedöma nuläget för universitetens administrativa autonomi och dess förhållande till grundlagens krav, grunderna för det automatiska medlemskapet i en studentkår samt behovet av att precisera universitetslagen i fråga om valet av ordförande för gemensamma kollegiala förvaltningsorgan vid stiftelseuniversiteten. Vid bedömningen var syftet att beakta universitetsdemokratin på trepartsbasis, tillämpa inkluderande arbetsmetoder och ordna breda samråd. Till stöd för arbetet tillsatte undervisnings- och kulturministeriet den 7 oktober 2020 en uppföljningsgrupp med representanter för organisationer på vetenskaps- och undervisningsområdet.

I början av rapporten finns en juridisk och internationellt jämförande översikt som beskriver universitetsväsendets utveckling. I Finland har universiteten i enlighet med grundlagen självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Självstyrelsen bygger på vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet, föreningsfrihet och i allmänhet på grundlagens krav. I grundlagen ingår också bestämmelser om att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. I rapportens utgångspunkter redogörs för dessa krav på universitetens autonomi och reglering av förvaltningen, universitetens samhörighet, studentkårernas roll i universitetens förvaltning och universitetspersonalens ställning.

### Universitetens interna förvaltning

De allmänna bestämmelserna om att organisera universitetens interna förvaltning finns i dag i universitetslagen (2009). Vid riksdagsbehandlingen togs in i lagen en bestämmelse om att självstyrelsen innefattar rätten att fatta beslut i ärenden som gäller den interna förvaltningen. Det kollegiala självstyret stärks av kravet att universitetssamfundets olika grupper ska vara representerade i universitetets styrelse och att universitetskollegiet ska kunna välja en majoritet bland universitetssamfundet till styrelsen. Universiteten kan välja majoriteten bland utomstående medlemmar, men universitetet ska själv besluta om detta.

Att själv få besluta om valet av utomstående medlemmar är relativt sällsynt i andra delar av Europa. I de nordiska länderna kan universiteten också besluta om den interna strukturen, såsom fakulteterna och antalet fakulteter. Likaså är det möjligt att organisera universiteten i stiftelseform, men då måste man garantera undervisningens och forskningens frihet. I Finland tillämpas utöver stiftelselagen universitetslagen och också bestämmelser

om att tillsätta styrelsen samt om styrelsens och rektorns uppgifter och befogenheter. Enligt universitetslagen finns det olika typer av praxis att välja ordförande för ett kollegialt förvaltningsorgan vid ett stiftelseuniversitet, såsom ändringen av Tammerfors universitets instruktion under utredningsarbetet visade.

Universiteten är samfund som i enlighet med universitetslagen består av universitetets undervisnings- och forskningspersonal, övriga personal och studerande. Universitetsdemokratien har i lag tryggats så att i de kollegiala organen (styrelsen/universitetskollegiet/det kollegiala förvaltningsorganet) ska finnas representanter för universitetssamfundets alla grupper. Universitetens instruktioner är bestämmelser på lägre nivå. De får inte stå i strid med lag eller förordning och de bör inte upprepa vad som redan har föreskrivits. Det finns skillnader i detaljerna i universitetens instruktioner, inte mellan de offentlighetsrättsliga universiteten och stiftelseuniversiteten. Trots att instruktionerna är centrala verktyg för att utveckla autonomin, har universiteten relativt lite tagit vara på instruktionernas möjligheter att utveckla den interna förvaltningen.

### **Medlemskap i en studentkår**

När man bedömer grunderna för det automatiska medlemskapet ska man notera att grundlagen för närvarande tryggar även negativ föreningsrätt. Trots detta har man inte ansett att det finns något hinder för att genom lagstiftning bilda offentlighetsrättsliga föreningar för offentliga uppgifter och då även under vissa förutsättningar utfärda bestämmelser om ett obligatoriskt medlemskap i föreningen. Denna tolkning som också konstaterades i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 har också lyfts fram i samband med studentkårsreformerna, förutsatt att studentkårens offentliga uppgifter samtidigt nämns i lagen. När den gällande universitetslagen 2009 behandlades, utgick utskottet från att studentkåren sedan gammalt måste betraktas som en del av ett universitet med självstyrelse och att den har en betydande roll i universitetets förvaltning.

Samma tolkning gällde 2014 när man behandlade propositionen om att göra medlemskapet i yrkeshögskolornas elevkårer obligatoriskt. Trots att elevkårens uppgifter då hade definierats på samma sätt som studentkårens, räckte detta inte som grund för ett obligatoriskt medlemskap i en elevkår. En väsentlig fråga som grundlagsutskottet fortsatt lyfte fram var att studentkåren sedan gammalt var en del av ett universitet med självstyrelse och dess förvaltning. En elevkår har ingen sådan roll och yrkeshögskolan har inte någon tryggad självstyrelse.

Frågan behandlades senast när lagen om studerandehälsovård för högskolestuderande trädde i kraft 2021 och alla högskolestuderande fick möjlighet att ansluta sig till Folkpensionsanstaltens och Studenternas hälsovårdsstiftelses (SHVS) hälso- och sjukvårdssystem. Grundlagsutskottet föreslog i sitt utlåtande att det ska bedömas om det längre finns några grunder för studentkårens obligatoriska medlemskap. Samtidigt ändrades dock



universitetslagen så att studentkåren fortfarande vid behov ska delta i uppgifter som gäller studerandehälsovården. Således skedde det inte någon sådan förändring i den uppgiften och åtminstone inte i studentkårens allmänna ställning som skulle ha direkt betydelse vid bedömningen.

I rapporten konstateras och hänvisas samtidigt till bestämmelserna om grundlagskontroll att tillämpningen av universitetslagen inte kan stå i uppenbar strid med grundlagen. När man överväger att eventuellt slopa det automatiska medlemskapet ska man dock utöver grundlagen mer brett utreda systemets funktion, grunderna för universitetslagen, studerandenas medlemskap i studentkårer eller parallella organisationer och möjligheter att påverka samt ordnandet av val. På detta sätt blir man tvungen att ur ett nytt perspektiv bedöma universitetssamfundets ställning samt studentkårernas traditionella roll och delaktighet i universitetets förvaltning. Det fanns ingen anledning att inleda denna diskussion i utredningsgruppen.

### **Utfallet av målen för universitetsreformen**

Enligt universitetslagen som trädde i kraft 2010 omfattades universiteten inte längre av statsbudgeten utan blev juridiska personer. Dessförinnan var universiteten statliga räkenskapsverk och en del av den statliga juridiska personen. Målet med reformen var ju att ge universiteten en självständigare administrativ och ekonomisk ställning. I Finland liksom på andra håll i Europa hade den strukturella stelheten, statens styrning och reglering samt den bristfälliga personalpolitiken försvårat hanteringen av universitetens resurser och bromsat upp förnyelsen. Det ansågs nödvändigt att öka autonomi i akademiska, vetenskapliga och organisatoriska frågor samt i personalfrågor. På grund av den ökade konkurrensen ville man öka universitetens ekonomiska autonomi och finansieringskällor.

Halvtidsutvärderingarna av universitetslagens konsekvenser (UKM 2012 och 2016) visade dock vissa förändringar i ledarskapskulturen samt en övergång från kollegialt beslutsfattande till en mer direktörcentrerad riktning. Förändringarna har inte haft så stor inverkan på basfunktionerna, forskningen eller undervisningen. I dag gäller debatten framför allt spänningarna mellan universitetens värderingar och administrativa praxis.

Utredningsgruppen hade som mål att genom omfattande samråd, flera intervjuer och en öppen responskanal utreda hur läget för universitetens administrativa autonomi och förhållandet till det ser ut i dag samt om det finns behov att utveckla verksamheten. Enligt det insamlade materialet ser det ut att universiteten uppfattar den administrativa autonomi på många olika sätt. Den likställs ofta med den institutionella autonomi i förhållande till de omgivande påverkarna eller kombineras med den administrativa handlingsfriheten och rätten att tillsätta universitetens egna organ.

Enligt enkätsvaren är universitetsdemokrati på trepartsbasis allmänt sett viktig. Det rådde delade åsikter om hurdant trepartssystem det bör finnas i de olika organen (ett trepartssystem eller ett system med ett jämnt antal representanter från alla grupper). Det fanns också skillnader mellan universiteten. När det gällde att ändra antingen instruktionerna eller lagen, minskade meningsskiljaktigheterna. Enligt universitetens högsta ledning var det inte nödvändigt att precisera lagen. Visserligen var en del av universitetssamfundet beredd att delvis lämna befogenheter tillbaka till lagstiftaren och önskade preciseringar i synnerhet i bestämmelserna om valet av förvaltningsorgan och deras uppgifter. Innehållet i bestämmelserna föreföll dock vara viktigare än dess nivå. Utredningsgruppen var försiktig i sina bedömningar och avstod från att föreslå lagändringar.

### **Rekommendationer**

Rapporten innehåller ett omfattande material som gäller grunderna för universitetsautonomin, nuläget för den interna förvaltningen vid universiteten i olika förvaltningsformer och möjligheterna att utveckla den. Även om rapporten är en grundläggande utredning som stödjer universitetsautonomin innehåller den rekommendationer om hur delaktigheten av universitetssamfundets olika grupper och personal kan främjas samt om hur universitetsorganens samarbete samt transparensen i arbetssättet kan ökas. Problemen med universitetens interna förvaltning kan lösas med hjälp av universitetslagen och instruktionerna samt genom att utveckla och ändra arbetssätten.

Tills vidare har universiteten relativt lite vänt sig till universitetskollegiet för att utveckla verksamheten. Att aktivera universitetskollegiet kan också vara nyckeln till att stärka samhörigheten. Syftet med rapporten är att öppna möjligheter för fortsatt beredning av reformerna och samtidigt förbättra samarbetet mellan universiteten i syfte att utveckla universitetsväsendet i en föränderlig omvärld.

Eftersom Finlands grundlag innehåller en internationellt sällsynt bestämmelse om det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses, kan man fastställa upphovet till en skyldighet att vidta aktiva stödåtgärder också för att förverkliga vetenskapens och konstens frihet. När det gäller universitetens resurser ska man enligt utredningsgruppen tillämpa långsiktiga finansieringsmodeller som bidrar till att uppnå universitetens egna strategiska mål. Därför bör man också göra en konsekvensbedömning av undervisnings- och kulturministeriets finansiella styrning och precisera förhållandet mellan dessa konsekvenser och universitetsautonomin.

## SUMMARY

**Premises of the work:** The working group appointed by the Ministry of Education and Culture on 25 June 2020 was tasked with assessing the state of administrative autonomy in universities in relation to the requirements of the Constitution of Finland and in relation to the grounds for automatic membership in a student union, and whether it might be necessary to include more specific provisions in the Universities Act on the election of the president of the multi-member administrative body of universities operating as foundations. The assessment was expected to take into account tripartite university democracy and to use participatory ways of working and extensive consultation. The work was supported by a monitoring group representing the fields of science and education set up by the Ministry of Education and Culture on 7 October 2020.

The report begins with a comparative legal and international review of how the university institution has evolved in Finland. Under the Constitution, universities are self-governing, as provided in more detail by legislation. This autonomy is based on the freedom of scientific, artistic and higher education as well as the freedom of association and constitutional requirements in general. The Constitution also includes the task of safeguarding rights. The report focused on these requirements for university autonomy and administrative regulation, the role of community spirit in universities and the role of student unions in university administration, and the status of university personnel.

**Internal administration of universities:** General provisions on the organisation of the internal administration of universities are currently laid down in the Universities Act (2009). During the Parliament's reading, a provision was added to the Act so that self-government incorporates the right to make decisions on matters related to internal administration. Community autonomy is reinforced by the requirement that different groups of the university community must be represented on the university board and that the majority of the members elected by the university collegium to the board must be elected from the university community. Universities may choose to have a majority of non-members, but it must be decided by the university itself.

In other parts of Europe, the power to decide autonomously on the admission of external members is relatively rare. In the Nordic countries, universities can also decide on their internal structures, such as faculties and the number of faculties. Equally, the organisation of universities in the form of foundations is possible, but guarantees for the freedom

of instruction and research must be provided. In addition to the Foundations Act, the Universities Act applies in Finland, including provisions on the appointment of a board of directors and the duties and powers of the board and the rector. In selecting the president of a multi-member administrative body of a university operating as a foundation, the Universities Act allows for a variety of practices, as demonstrated by the amendment to the rules of procedure of the University of Tampere during the course of the assessment.

Universities are communities that include teaching and research personnel, other personnel as well as students, as provided in the Universities Act. In law, university democracy has been safeguarded so that all groups of university communities must be represented in the collegiate institutions (government/university collegium/multi-member administrative body). The university's rules of procedure are lower-level regulations. They must not clash with legislative acts or decrees and they must not repeat that which has already been laid down in statutes. Differences can be observed in the minutiae of the rules of procedure between universities, not so much between universities governed by public law and universities operating as foundations. Although rules of procedure are key tools for developing autonomy, universities have made little use of the opportunities offered by the rules in developing their internal administration.

**Student union membership:** When assessing the grounds for automatic membership, it must be taken into account that the Constitution now also safeguards negative freedom of association. Nonetheless, it has not been seen as an obstacle to setting up by legislative means associations governed by public law that operate for public service and, under certain conditions, to have provisions for mandatory membership in the association. This interpretation, which was also noted in the fundamental rights reform of 1995, was reiterated in the context of the restructuring of the student unions, while at the same time requiring that the public tasks of the student unions be mentioned in the law. When deliberating the current Universities Act, the Constitutional Law Committee's premise in 2009 was in fact that the student unions had to be regarded as part of autonomous universities and that they play a significant role in the university's administration.

The same interpretation was reached in 2014 when discussing the proposal to make the membership in the student bodies of universities of applied sciences mandatory. Although the duties of the student bodies were at that time identical to those of the student unions, this was not sufficient grounds to justify making membership in the student bodies mandatory. In the Constitutional Law Committee, the essential point that was raised was that the student unions are an established part of autonomous universities and their administration. Student bodies do not have a similar role, nor is autonomy guaranteed for universities of applied sciences.

The most recent discussion was when an act on student healthcare for higher education students entered into force in 2021 and all higher education students became eligible for healthcare coverage by the Social Insurance Institution (Kela) and the Finnish Student Health Service (YTHS). In the opinion the Constitutional Law Committee issued, the Committee in fact proposed assessing whether grounds for a mandatory student union membership exist any longer. At the same time, however, the Universities Act was amended, observing that the student unions would continue to participate, if necessary, in implementing the tasks related to student healthcare. No change was therefore made to this role nor did the general role of student unions change in a way that would have had a direct effect when the assessment was carried out.

With reference to the provisions on constitutional law control, the report states that the application of the Universities Act cannot now be manifestly incompatible with the Constitution. However, when deliberating whether to waive automatic membership, besides constitutional considerations, the operation of the system, the Universities Act, student membership in the student unions or equivalent bodies and their possibilities for advocacy, and the organisation of elections must be examined more extensively. This would mean assessment from a new perspective the status of the university community and the traditional role of the student unions and participation in university administration. The working group saw no reason for engaging this kind of deliberation in their work.

**Realisation of the objectives of the universities reform:** The Universities Act that entered into force in 2010 separated universities from the national budget and made them legal entities. Prior to 2010, universities operated in the capacity of accounting offices as legal entities within central government. The underlying objective of the reform was to create a more independent administrative and financial position for universities. In Finland, as elsewhere in Europe, structural rigidities, governance by central government and inadequate personnel policy had hampered the management of university resources and slowed down reform. Greater autonomy was considered necessary in academic and scientific matters as well as in organisational and personnel matters. A more competitive environment meant that universities needed more financial autonomy and more sources of funding.

The interim evaluations on the impact of the Universities Act (Ministry of Education and Culture in 2012 and 2016) did in fact identify some changes in the management culture and a shift from collegial decision-making to a more managerial direction. The changes did not affect basic functions, research and instruction as much though. In current debate, the tensions between the values and administrative practices of universities are most topical.

Through extensive consultation, numerous interviews and an open feedback channel, the working group examined the position of administrative autonomy in universities, the attitudes to it and what development needs there are. Based on the data collected, it was found that administrative autonomy is understood in many different ways in universities. It is often equated with institutional autonomy in relation to the surrounding influential bodies, or seen to be linked to administrative freedom of action and the right of universities to set up their own bodies.

In the responses, tripartite university democracy was generally considered important. There were differences of opinion as to what kind of tripartite (tripartite or equi-tripartite) structure the different bodies should have. There were also differences between universities. When a choice between a change in the rules of procedure or a legislative amendment was presented in the study, the differences of opinion diminished. Senior management in the universities did not see the need to introduce further clarifications to the legislative provisions. Some members of the university community, though, were prepared to relinquish some of the legislative powers back to the legislator and would have liked to see clarifications being made, especially with regard to the provisions on the selection and duties of the administrative bodies. However, the actual content of regulation appeared to be more important than the level of regulation. The working group was reserved in its assessments and refrained from proposing amendments to the law.

**Recommendations:** The report contains extensive information on the grounds for university autonomy, the current state of internal administration in universities of different administrative forms, and the potential for developing internal administration. While the report is a basic study that supports university autonomy, it contains recommendations for promoting the inclusion of the various groups and staff members of the university community and for making the bodies in universities more open in regard to their cooperation and their procedures. Problems in the internal administration of universities can in fact be solved within the framework of the Universities Act and by means of the rules of procedure, and by developing and changing existing practices.

To date, universities have made relatively little use of the university collegium to develop their activities. Activating the university collegium could be a key to strengthening community spirit. The purpose of the report is to open up opportunities for further preparing reforms, while also encouraging cooperation between universities to develop the university institution in a changing overall environment.

The Constitution of Finland includes a provision that is quite rare in international terms - that public authorities are obliged to safeguard the realisation of rights. It could be deduced from this that there is an obligation to adopt active support measures to make the freedom of science and art be realised. The working group considers that funding

models that enable long-term financial planning should be used in the resources of universities, which contribute to the achievement of their own strategic objectives. Therefore, the group recommended that an impact assessment of the financial guidance of the Ministry of Education and Culture be carried out and the relationship between these effects and university autonomy be specified.

# 1 Arviointitehtävä

**Yliopistoautonomia.** Lähdetessä arvioimaan yliopistojen sisäisen hallinnollisen autonomian tilaa on erityisesti tarkasteltava yliopistojen hallintorakenteita ja hallinnon toimivuutta. Samalla on kiinnitettävä huomiota yliopistoyhteisöihin, niiden eri ryhmien asemaan ja näkemyksiin. Yliopistot ovat dynaamisia yhteisöjä, eivät pelkkiä organisaatioita.

Yliopistojen hallinnollisella autonomialla on kaksi puolta (ks. luku 3.1). Ensinnäkin voidaan puhua *yliopisto-organisaation* autonomiasta suhteessa ulkoisiin sidosryhmiin (valtio, elinkeinoelämä, järjestöt), eli oikeutta päättää sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista johtosäännöllä ja muilla määräyksillä laissa määritellyissä puitteissa. *Yliopistoyhteisön autonomia* taas merkitsee yhteisön oikeutta valita demokraattisin menettelyin (kolmikanta) edustajansa yliopiston hallintoelimiin. Silloin autonomia voidaan ymmärtää yliopistoyhteisön itsenäisyydeksi myös määrittää yliopisto-organisaation tavoitteet ja toimintatavat. Tähän liittyy läheisesti myös opetuksen ja tutkimuksen vapaus. Siten yliopiston sisäisen hallinnollisen autonomian tilan arvioinnissa on myös kysymys yhteisöllisyydestä ja siten enemmän kuin vain organisatorisesta riippumattomuudesta.

**Yliopistouudistus.** Keskeinen merkitys yliopistojen autonomian viimeaikaiselle kehitykselle on ollut vuoden 2010 alussa voimaan tulleella yliopistolailla (24.7.2009/558), kun yliopistot irrotettiin valtion talousarvion alaisuudesta ja niistä tehtiin oikeushenkilöitä. Tätä ennen yliopistot toimivat valtion tilivirasto -statuksella osana valtio-oikeushenkilöä. Yliopistot tekivät oikeustoimensa valtion puolesta, eikä niillä ollut mahdollisuutta aktiiviseen budjetointiin. Nyt yliopistoilla on uuden aseman tuomaa valtaa sekä vastuuta.

Vaikka yliopistojen asemaa uudistettaessa etualalla oli taloudellinen autonomia, ilmenevät uudistuksen vaikutukset monin tavoin myös yliopistojen päätöksenteossa, sitä koskevissa vastuissa ja sisäisissä hallintokäytännöissä. Tämä näkyy sekä yliopistolain pohjalta uudistetuissa johtosäännöissä että selvitystyön aikana suoritettujen kuulemisten ja haastattelujen kautta saadusta palautteesta. Näin ollen yliopistojen hallinnollisen autonomian tilaa selvitettäessä on otettava huomioon myös taloudellisen autonomian kehitys.

Yliopistolailla toteutettua uudistusta on luonnehdittu historialliseksi. Sen on katsottu muuttaneen sekä maamme yliopistojen toiminnan perusteita että niiden toimintakulttuuria. Tämän vuoksi uudistukselle asetetut tavoitteet, niiden kansalliset ja kansainväliset



taustat samoin kuin yliopistolain valmisteluvaiheet ovat muodostaneet oleellisen osan selvitystyötä.

**Yliopistojen itsehallinto.** Vuoden 1919 Hallitusmuodon 77 §:ään oli otettu itsehallintoa koskevat säännökset Helsingin yliopiston osalta. Perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä perusteltiin sitten yleisesti, että tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa yliopiston itsehallinto (HE 309/1993 vp). Asiasta säädettiin vuonna 1997 kaikkia yliopistoja koskevassa yhteisessä yliopistolaissa (645/1997). Tuolloin yliopistolailla ja yliopistoasetuksella (115/1998) annettiin yleiset säännökset yliopistojen tutkimuksesta ja opetuksesta, hallinnosta, opiskelijoista sekä muutoksenhausta.

Vuoden 2000 alussa voimaan tulleen perustuslain (731/1999) 123 §:n 1 momentin säännös itsehallinnosta koskee kaikkia yliopistoja, ja yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain vaatimusten runkona ovat tämän ohella 16 §:n 3 momentin säännös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaamisesta ja sekä säännösten tulkintakäytäntö perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta. Kokonaisuuteen liittyvät myös perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 13 §:n (yhdistymisvapaus), 121 §:n (kuntien itsehallinto) ja 22 §:n (perusoikeuksien turvaamistehtävä) tulkintakäytäntö. Perustuslain tulkinnat muodostavat muuttuvan kokonaisuuden, mikä on edellyttänyt selvitystyössä laajaa katsausta.

Yliopistolakia koskevaan esitykseen (HE 7/2009 vp) lisättiin eduskunnassa perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 11/2009 vp) ja sivistysvaliokunnan mietinnön (SiVM 5/2009 vp) pohjalta lain 3 §:ään maininta, että itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Näin myös eduskuntakäsittelyssä korostui tarve sisäisen autonomian vahvistamiseen. Samalla sivistysvaliokunta totesi, että ”yliopistojen tulee toimia yhä haasteellisemmin yhteiskuntakehityksen edelläkävijänä, sivistys-, osaamis- ja tietoyhteiskunnan veturina ja että moniulotteisessa globaalissa osaamisyhteiskunnassa tämä edellyttää yliopistoilta elävää vuorovaikutusta yhteiskunnan, elinkeinoelämän ja kansalaisten kanssa”.

Yliopistolain (558/2009) säännökset antavat nykyisin yleiset puitteet yliopistojen sisäisen hallinnon järjestämiselle. Yliopistolakia on osin myöhemmin muutettu säätämällä mm. opetusyhteistyöstä, koulutuksen siirrosta ja erikoistumiskoulutuksesta. Samoin on täydennetty mm. opetuksen maksuttomuutta ja muuta toimintaa koskevia maksuja sekä tutkintoja, tilauskoulutusta, opiskelijavalintaa, yhteishakua ja erillisvalintaa, tutkintojen tavoitteellisia suorittamisaikoja ja valtion rahoituksen määräytymisperusteita koskevia säännöksiä. Lain muutetun 1 §:n (1367/2018) mukaisesti Aalto-yliopistoon ja Tampereen yliopistoon sovelletaan yliopistolain lisäksi säätiölakia (487/2015). Samoin on lisätty Lappeenrannan–Lahden teknillistä yliopistoa koskeva säännös. Viimeksi on

korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoa koskevan uudistuksen (695/2019) yhteydessä päivitetty (698/2020) ylioppilaskunnan tähän liittyvää tehtävää.

Yleisellä tasolla on arvioitu lakisääntelyn lisäämisen kaventavan yliopistojen autonomiaa, vaikka hallintorakenteet ja sisäisen hallinnon järjestäminen ovatkin yliopistojen johtosääntöjen varassa. Selvimmin toimintaympäristön muutokset samoin kuin yliopistojen itsehallinnollinen aktiivisuus näkyvätkin yliopistojen sisäiseen päätösvaltaan kuuluvissa johtosäännöissä, minkä vuoksi selvitystyössä<sup>1</sup> on tarkasteltu niiden keskeisiä sisältöjä.

---

1 Raportissa käytetään rinnakkain termejä selvitys ja arviointi.

## 2 Yliopistolaitoksen uudistamisen taustaa

### 2.1 Lähtökohtia Suomessa

**Yliopistolaitoksen kehitystaustaa.** Helsingin yliopisto perustettiin Turun Akatemiana 1640 ja siirrettiin Helsinkiin 1828. Seuraava valtiollinen yliopisto, Teknillinen korkeakoulu syntyi 1908, kun 50 vuotta aikaisemmin perustettu Teknillinen opisto muutettiin korkeakouluksi. Valtiollisten yliopistojen perustamisalta alkoi 1950-luvun lopulla, kun Oulun yliopiston perustamista seurasi yliopistojen perustaminen Joensuuhun, Kuopioon, Rovaniemelle ja Lappeenrantaan. Vanhemmista muista korkeakouluista monet olivat aikaisemmin yksityisten ylläpitämiä ja toimivat lisäksi valtionavun turvin. Sitten Tampereen ja Turun yliopistot sekä Helsingin kauppakorkeakoulu valtiollistettiin 1974, Svenska handelshögskolan ja Vaasan kauppakorkeakoulu 1977, Teatterikorkeakoulu 1979, Sibelius-Akatemia 1980, Åbo Akademi 1981 ja Kuvataideakatemia 1985.

Yliopiston luonne henkilöyhteisönä juontuu sekin jo yliopistolaitoksen alkujuurista, jolloin osa Turun Akatemian professoreista, ns. inspektorit veloitettiin huolehtimaan maakunnista saapuneista opiskelijoistaan. Opiskelijayhteisöjen rooli alkoi vakiintua, kun 1928 statuuteissa vahvistettiin osakuntien asemaa. Sitten 1900-luvulla ylioppilasliike on muodostunut ja kiinteytynyt ylioppilaskunnan yhteyteen.

Nykyisen yliopistolain 4 §:n mukaisesti yliopistoyhteisöön kuuluvat yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henkilöstö ja opiskelijat. Tähän rakenteeseen liittyvät toimeksiantossa tarkoitettu kolmikantainen yliopistodemokratia ja ylioppilaskunnan asema osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa. Kehitystaustalla on merkitystä arvioitaessa jäljempänä ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyden perusteita.

Nykyisin yliopistoja ovat yliopistolain 1 §:n (19.12.2017/940) luettelon mukaisesti julkisoikeudellisina yliopistoina Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin, Oulun, Turun ja Vaasan yliopistot, Åbo Akademi, Lappeenrantaan–Lahden teknillinen yliopisto, Svenska handelshögskolan ja Taideyliopisto. Aalto-yliopisto ja Tampereen yliopisto ovat säätiöyliopistoja, joihin yliopistolain lisäksi sovelletaan säätiölakia (487/2015).

**Yliopistojen asema.** Perustuslaissa turvatusta itsehallinnosta huolimatta yliopistot eivät ennen vuoden 2009 yliopistolain kokonaisuudistusta olleet itsenäisiä oikeussubjekteja eikä niillä ollut omaa varallisuus oikeudellista oikeushenkilöllisyyttä, vaan ne toimivat valtion talousarvion piiriin kuuluvina tilivirastoina. Tästä poiketen Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla oli erityislaatuinen oikeudellinen kaksinaisuusluonne, kun ne olivat erillisen

rahastotaloutensa osalta myös valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä. Vuoden 2007 alusta voimaan tulleella yliopistorahastoja koskeneella yliopistolain muutoksella annettiin myös muille yliopistoille mahdollisuus valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen.

Yliopistojen toimintaa ja tehtäviä koskevia säädöksiä uudistettaessa niiden ns. kolmanneksi tehtäväksi säädettiin velvollisuus opetus- ja tutkimustehtäviään hoitaessaan toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Samalla lisättiin niiden mahdollisuuksia nimetä hallituksensa jäseniksi yliopistoyhteisön ulkopuolisia henkilöitä. Tämä korostaa entistä selkeämmin yliopistojen yhteiskunnallista tehtävää. Yliopistojen asema julkishallinnon kokonaisuudessa ilmenee välillisesti myös yliopistojen itsehallintosäännöksen sijoittamisesta perustuslain 11 lukuun: ”Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto”.

**Yliopistolaitoksen arviointi.** Yliopistolain valmisteluaineistossa viitattiin etenkin valtion tiede- ja teknologianeuvoston vuosina 2003–2005 suorittamaan julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehittämistä koskevaan arviointiin<sup>2</sup> samoin kuin OECD:n vuonna 2006 valmistuneeseen Suomen korkea-asteen koulutuksen arviointiin<sup>3</sup>.

Kokonaiskuvaa Suomen yliopistojen hallinnollisen autonomian tilasta ei tällä hetkellä ole saatavilla. Tosin vuonna 2010 voimaan tulleen yliopistolain vaikutuksia on arvioitu jo kahdessa eri vaikutusarvioinnissa.<sup>4</sup> Niissä todetaan eräitä johtamiskulttuurin ja dynamiikan muutoksia sekä siirtymistä kollegiaalisesta päätöksenteosta johtajakeskeisempään suuntaan. Vaikka ammattimaisemman johtamisen ja päätöksenteon edistäminen oli yhtenä yliopistolain tavoitteena, ovat kehityskulut johtaneet myös mielipide-eroihin yliopistojen sisällä. Myös niitä on kartoitettu selvitysryhmän suorittamilla laajapohjaisilla kyselyillä ja haastatteluilla.

Yliopistojen yhteiskunnallinen tehtävä korostuu entisestään toimintaympäristön muuttuessa ja kilpailun lisääntyessä kaikilla aloilla. Selvitystyössä on siten tarvittu myös oikeusvertailevaa ja kansainvälistä katsausta. Yliopistojen strategisessa suunnittelussa onkin otettava huomioon paitsi toimintaedellytykset myös kehitys muissa maissa ja maailmalla sekä yliopistojen kansainvälisten yhteyksien edistäminen.

2 [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/4102189/Linjaraportti\\_2006.pdf/f3e9afb4-38fa-4077-ad28-31c93f-f3bafb/Linjaraportti\\_2006.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/4102189/Linjaraportti_2006.pdf/f3e9afb4-38fa-4077-ad28-31c93f-f3bafb/Linjaraportti_2006.pdf)

3 <https://www.oecd.org/finland/37474463.pdf>

4 OKM:n julkaisuja 2012:21 ja OKM:n julkaisuja 2016:30.

## 2.2 Uudistuksen tausta ja tavoitteet

**Kansainvälistyvä toimintaympäristö.** Vuoden 2009 uudistusta perusteltiin laajasti kansainvälisillä esimerkeillä ja muutostrendeillä. Eräs yhteiseurooppalainen uudistamistavoite oli jo aikaisemmin ollut tutkintojärjestelmien yhtenäistäminen ja siirtyminen kaksiportaiseen tutkintorakenteeseen. Keskeinen hanke oli ns. Bolognan prosessin toteuttaminen, tavoitteena yhteinen eurooppalainen korkeakoulutusalue 2010 mennessä. Yhtenäistämällä tutkintotodistukset vertailukelpoisiksi, katsottiin voitavan lisätä Euroopan korkeakoulujärjestelmän kilpailukykyä. Tutkintorakenneuudistus toteutettiin myös yliopistolain muutoksella (715/2004). Kaksiportaisen tutkintorakenteen (erilliset kandidaatin ja masterin tutkinnot) ohella opiskeluaikoja rajattiin määrittelemällä tutkinnoille tavoitesuoritusajat (556/2005, yliopistolain 18 d §; 40 §, 315/2011 ja 1367/2018)).

Yliopistolain uudistamisen päällimmäisenä ajatuksena oli aikaisempaa itsenäisemmästä yliopistojen hallinnollisesta ja taloudellisesta asemasta. Suomessa kuten monissa muissakin Euroopan maissa rakenteelliset jäykkyydet, valtion taholta tuleva sääntely ja puutteellinen henkilöstöpoliittinen autonomia olivat tehneet vaikeaksi yliopistojen henkisten voimavarojen hallinnan ja hidastaneet yliopistojen uudistumista. Näistä lähtökohdista perusteltiin yliopistohallinnon uudistamista ja institutionaalisen autonomian lisäämistä. Sen mukaan lisääntyvä autonomia oli tarpeen niin akateemisissa, tieteellisissä kuin organisatorisissa ja henkilöstökysymyksissä. Toisaalta todettiin lähtökohtana yliopistojen säilyminen yhteisinä, joihin kuuluvat yliopiston opettajat, muu henkilökunta ja opiskelijat (HE 7/2009 vp s. 29).

Hallituksen esityksessä yliopistolaiksi viitattiin Tanskassa, Ruotsissa, Itävallassa ja Alankomaissa toteutettuihin samoin kuin Norjassa ja Ranskassa käynnissä olleisiin uudistuksiin. Samalla käsiteltiin tilannetta eräissä Saksan osavaltioissa sekä Englannissa, Japanissa, Yhdysvalloissa ja Venäjällä (HE 7/2009 vp). Vaikka maiden välillä nähtiin eroja, oli yleisenä suuntauksena ollut muuttaa hallinnon ja johtamisen rakenteita, ottaa päättäviin elimiin mukaan yliopistojen ulkopuolisia jäseniä, vahvistaa rehtorin asemaa, korostaa ammattimaista johtajuutta sekä luoda uusia, tulospohjaisia rahoitusmalleja, jotka perustuivat yhtä vuotta pidempiin sopimuksiin yliopistojen ja rahoittajien, yleensä koulutuksesta vastaavan ministeriön välillä.

Kansainvälisten esimerkkien ja kehityssuuntien lisäksi hallituksen esityksessä viitattiin kansallisiin ja kansainvälisiin korkeakoulutuksen arviointituloksiin sekä eurooppalaisissa (erit. Euroopan unionin) yhteyksissä syntyneisiin politiikka-asiakirjoihin. Keskeistä oli vastaaminen tiede- ja teknologianeuvoston arvioinnissa (2003–2005) korostettuihin globalisoituvan talouden ja teknologian haasteisiin: tarvittiin innovaatiodynamiikan vahvistamista, joka puolestaan edellytti korkeakoulutuksen laadun, sisällön ja tehokkuuden edistämistä. Tähän tarvittiin yliopistojen johtamisen vahvistamista ja niiden omaa taloudellista

toimintaa. OECD:n Suomea koskevan raportin (2006) ajatukset olivat samansuuntaisia: Yliopistojen toimintaympäristö oli muuttunut. Sitä leimasivat kilpailu kansainvälisestä / eurooppalaisesta rahoituksesta, ranking-sijoituksista ja kansainvälisistä tutkijoista. Niiden seurauksena yliopistot tarvitsivat monipuolisempaa rahoituspohjaa ja ennen muuta yliopistojen autonomian lisäämistä.

Kansantaloudellisesti uudistusta perusteltiin pyrkimyksellä vastata paremmin globalisaation haasteisiin. Laajempaa yhteiskuntakehitystä ajatellen tavoitteina oli parantaa yliopistojen kansainvälisyyttä, laatua ja vaikuttavuutta sekä lisätä niiden tuottavuutta ja tehokkuutta. Etenkin uusi oikeushenkilöllisyys takaisi paremmat mahdollisuudet kilpailla kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta, tehdä kansainvälistä yhteistyötä, osallistua kansainvälisille koulutusmarkkinoille sekä olla yhteistyössä elinkeinotoiminnan kanssa. Lisäksi yliopistojen hallitusten uusi kokoonpano takaisi aikaisempaa paremman yhteistyön muun yhteiskunnan kanssa.

**Autonomiakäsityksen muutos.** Tarkasteltaessa lähemmin eurooppalaisten yliopistojen hallinnollista kehitystä, havaitaan, että niiden itsehallintoa alettiin korostaa 1990-luvun lopulla niin kansallisten hallitusten kuin kansainvälisten ja ylikansallisten instituutioiden samoin kuin akateemisten etujärjestöjen asiakirjoissa ja politiikkapapereissa. Erityisen aktiivisia olivat OECD ja Euroopan unioni. Vaikka EU:lla ei ole koulutuspoliittista kompetenssia, se on vaikuttanut jäsenmaidensa korkeakoulupoliittikkaan ns. pehmeillä instrumenteilla.<sup>5</sup>

Vuosituhanne alussa oli saavutettu laaja poliittinen konsensus siitä, että yliopistojen autonomiaa tuli vahvistaa. Samaan aikaan tapahtui kuitenkin myös autonomiaa koskeva käsitteellinen käänne.<sup>6</sup> Useissa Euroopan maissa omaksuttiin ajatus institutionaalisesta autonomiasta, jonka voidaan katsoa ilmentävän ennen muuta managerialistisia ja taloudellisia lähtökohtia. Esillä eivät nimittäin enää olleet kantilainen tai humboldtilainen yliopistoihanne taikka yliopistoinstituution historialliset erityispiirteet. Yksilön autonomian ja sivistyksen (*Bildung*) taikka esimerkiksi Unescon vuoden 1997 suositusten<sup>7</sup> akateemista vapautta koskevien ajatusten sijasta korostettiin institutionaalista, eli yliopistoinstituution autonomiaa. Se tarkoitti ennen muuta luopumista perinteisestä valtiollisesta sääntelystä ja budjetoinnista. Tämä puolestaan merkitsi yliopistojen omaa vastuuta taloudestaan sekä siirtymistä toiminnan tuloksellisuuden mittaamiseen ja tuloksiin perustuvaan ohjaukseen.

5 Ks. *Moisio* 2014.

6 Ks. erit. *Piironen* 2013.

7 UNESCO (1997) Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, A Resolution adopted on the Report of Commission II at the 26th plenary meeting, on 11 November.

Samalla autonomian tilaa on alettu arvioida<sup>8</sup> institutionaalisena samoin kuin organisatorisena, taloudellisena ja henkilökunnan nimittämiseen liittyvänä kysymyksenä. Hyvin harvoin esillä on muita autonomiaa koskevia ajatuksia taikka sitä mittaavia muuttujia. Näin ollen on korostunut ennen muuta yliopistojen hallinnollisen johdon autonomia, sen mahdollisuus hallita riippumattomasti, eikä ole kysytty, millaista on yliopistoyhteisön toimintavapaus. Selvitysryhmän työssä tällaista joko tai -asetelmaa on pyritty välttämään ja hallinnollista autonomiaa on tarkasteltu sekä yliopistojen johtamisen että yliopistoyhteisön vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta.

**Globaali kilpailu ja tulosten mittaaminen.** Yliopistojen taloudellis-hallinnollisen aseman muutokset ovat monilta osiltaan seurausta toimintaympäristön muutoksista. Yhä useammin korkeakoulutuksen yhteydessä on puhuttu kansainvälistymisestä ja eurooppalaistumisesta sekä nyttemmin myös globalisaatiosta. Koulutuksen jatkuvasti kansainvälistyvään toimintaympäristöön viitataan myös Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030 -hankkeen asiakirjoissa<sup>9</sup> samoin kuin hallituksen tuoreessa koulutuspoliittisessa selonteossa<sup>10</sup>.

Käynnissä on laaja yhteiskuntapoliittinen, taloudellinen ja kulttuurinen muutos, joka vaikuttaa myös korkeakoulutuksen rakenteisiin ja sitä koskevaan politiikkaan. Kyse on ennen muuta jatkuvasti lisääntyvästä rajat ylittävästä vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä, mutta myös kansallisten koulutusjärjestelmien ja yksittäisten yliopistojen välisestä kilpailusta. Globalisaation ja siitä aiheutuvan kilpailun on katsottu edellyttävän tutkintojen harmonisoinnista, opiskelijavaihtoa, kansainvälisiä maisteriohjelmia, mutta myös yhteisiä kansallisia ja alueellisia (erit. EU) koulutusta koskevia strategisia tavoitteita. Korkeakoulutus ja korkeakouluissa tehtävä tutkimus nähdään elimellisenä osana talouskasvua, jopa yhteiskuntien selviytymisstrategiaa. Institutionaalisen autonomian lisääminen on puolestaan yksi keino lisätä maailmanlaajuisia kilpailukykyä. Esimerkiksi vuonna 2005 Euroopan komissio edellytti autonomiaa, jotta yliopistot pystyvät vastaamaan yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin.<sup>11</sup>

Globaaliin kilpailuun kuuluu myös se, että yliopistoja, niissä tehtyä tutkimusta ja annettua opetusta, on alettu arvioida numeerisesti. Silmiinpistävin esimerkki on yliopistojen ”paremmuutta” mittaava ranking-järjestelmä.<sup>12</sup> Liioittelematta voidaan sanoa, että Kiinassa vuonna 2003 luodusta ns. Shanghai-listasta on tullut monien yliopistojen globaaliin

8 Kuten jäljempänä käsiteltävässä EUA:n (2017) raportissa.

9 <https://minedu.fi/sv/-/suomen-korkeakoulutukselle-ja-tutkimukselle-visio-2030>

10 <https://minedu.fi/koulutusselonteko>

11 Euroopan komissio 2005, COM 152: Mobilising the brainpower of Europe: Enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy.

12 Erkkilä & Piironen 2020.

mutta myös kansalliseen kilpailuun liittyvien ilmiöiden yksi merkittävä taustasy. Se toimi merkittävänä lähtölaukauksena kokonaiselle ranking-teollisuudelle, joka vaikuttaa yliopistojen käyttäytymiseen sekä näkyy monessa maassa niiden – jopa niissä työskentelevien yksittäisten tutkijoiden – taloudellisessa palkitsemisessa. Globaalissa mittakaavassa rankingeilla ”pelaaminen” yhdistää kilpailun akateemisesta arvostuksesta kilpailuun poliittisesta ja taloudellisesta vallasta.

Ranking-kulttuuri on myös luonut akateemista arvostusta koskevan kilpailun keskeiset pelisäännöt. Sen johdosta muut yliopistot nähdään kilpailijoina, ja sen avulla määritellään korkeakoulujen toiminnan prioriteetteja ja tavoitteita. Nobel-palkintojen lisäksi tarvitaan etenkin englanniksi kirjoitettuja, maailmanlaajuisilla kanavilla julkaistuja, pääosin luonnontieteellisiä artikkeleita.<sup>13</sup>

Ehkä hieman kärjistäen voidaan sanoa, että valtaosasta yliopistoja on tullut ranking-akrobaatteja. Niiden huomio on kiinnittynyt aikaisempaa vähemmän asioihin, joita ei voi kvantifioida. Yliopistojen menestystä ei mitata kiinnittämällä huomiota esimerkiksi akateemiseen kulttuuriin, demokraattiseen yhteisöllisyyteen, yliopistoissa koulutettujen sijoittumiseen, niiden alueelliseen tai yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen jne. Nämä ovat kuitenkin seikkoja, joihin selvitysryhmä on ottanut huomioon arvioidessaan yliopistojen hallinnollisen autonomian tilaa ja siihen liittyviä kehittämismahdollisuuksia ja -tarpeita.

Ranking-sijoituksilla on ollut monia käytännöllisiä vaikutuksia: esimerkiksi ranskalaisen yliopistojen heikko sijoittuminen rankingeissa on johtanut uusien, aikaisempaa isompien ja tuottavampien yksikköjen perustamiseen. Niinpä perinteinen Sorbonne on nyt osa suurta Sorbonnen yliopistoa, joka yhdistää lukuisia yliopistoja.<sup>14</sup> Samankaltainen ajatus lie-  
nee ollut Aalto-yliopistonkin perustamisen taustalla.

Itse asiassa Isoa Britanniaa lukuun ottamatta kaikkialla Euroopassa, myös hyvin pitkän yliopistoperinteen maissa (mm. Saksassa, joissa huippututkimus tapahtuu Max-Planck-instituuteissa) heikko ranking-sijoitus on ollut ongelma. EU:n komission vuosituhannen alun kannanotot voidaankin nähdä seurauksena juuri Shanghai-listan esiintuomasta eurooppalaisten yliopistojen heikosta sijoituksesta. Heikko ranking-sijoitus oli indikaattori ongelmista, joita tuli yrittää ratkaista institutionaalisilla ja rahoitusta koskevilla muutoksilla. Näin trendiksi tulivat siirtyminen pois suorasta valtiollisesta kontrollista tuloso-  
hjaukseen ja tulosten numeerinen mittaaminen. Vuonna 2005 komission agendalla oli suoritusten/tulosten arviointiin perustuvan manageroinnin tehostaminen ja yliopistojen rahoituspohjan monipuolistaminen ja vuonna 2006 niiden hallinnon uudistaminen. Unionin

13 Suomessa ns. Julkaisufoorumi (JUFO) <https://www.julkaisufoorumi.fi/fi/>; ks. myös Vipunen. <https://vipunen.fi/fi-fi/yliopisto/Sivut/Julkaisut.aspx>

14 Tästä samoin kuin rankingien vaikutuksesta, *Kauppi* 2018.



asiakirjoissa yliopistojen kilpailukyky yhdistettiin alueelliseen ja kansalliseen taloudelliseen kilpailukykyyn, jonka avulla saavutettiin aikaisempaa paremmin kasvun, työllisyyden ja hyvinvoinnin tavoitteita. Samalla korkeakoulutus nähtiin osana kansallista innovaatiopolitiikkaa.<sup>15</sup> Tavoitteeksi tuli tietoon perustuva talous, mikä näkyy muun muassa Euroopan tutkimusalueella koskeissa asiakirjoissa, joissa huolena oli Aasiasta ja Yhdysvalloista tuleva paine.

Myös Suomessa ajatus autonomiasta oli nyt toisenlainen kuin edellisellä vuosituhannella. Suomalainen korkeakoulupolitiikka oli seurannut yleisiä *new public management* -trendejä ja omaksunut jo 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa tehokuutta ja tulosvastuullisuutta korostavia ajatuksia. Kyse ei kuitenkaan vielä tuolloin ollut kokonaisvaltaisesta muutoksesta.

Mielenkiintoiseksi Suomen tilanteen tekee se, että kyse ei alun perin ollut niinkään valtiollis-poliittisesta hankkeesta, vaan idean isä olivat ensin Helsingin kauppakorkeakoulun rehtori *Eero Kasanen* (1990-luvulla) ja sittemmin rehtorien neuvosto ja Euroopan yliopistojen liitto (EUA). Rehtorien neuvoston vuoden 2002 mietinnöstä tuli ideologinen kehys vuoden 2009 reformille. Ydinajatuksena oli, että lisääntyneen kansainvälisen kilpailun vuoksi tuli lisätä yliopistojen taloudellista autonomiaa samoin kuin niiden erilaisia rahoituslähteitä.<sup>16</sup>

Oleellista oli, että luovuttaisiin korvamerkitystä valtiollisesta rahoituksesta, yliopistot voisivat toimia työantajina ja niillä olisi vastuu omaisuudesta ja infrastruktuurista sekä mahdollisuus päättää opiskelijamaksuista ja osallistumisestaan yritystoimintaan. Näin yliopistolain uudistamishankkeelle tuli ennen muuta managerialistinen henki ja institutionaalinen tavoite, mitä perusteltiin kansallisella kilpailukyvyllä. Autonomiaa lisäämällä edistettiin kilpailukykyä, työllisyyttä ja taloudellista kasvua.

Asia kiinnosti myös poliittisesti, ja se sopi hyvin yhteen EU:n kehittämissuunnitelman eli ns. Lissabonin strategian (2000)<sup>17</sup> kanssa, jonka yhtenä kohtana oli tietoyhteiskunnan edistäminen koulutukseen panostamalla. Vuonna 2005 opetusministeriö ehdotti, että lisätään yliopistojen taloudellista valtaa ja tuetaan näin maailmanluokan osaamista Suomessa. Lisäksi korostettiin ammattimaista johtajuutta ja strategista kyvykkyyttä. Samoihin aikoihin julkaistiin aiemmin mainitut tiede- ja teknologianeuvoston raportti ja OECD:n maaraportti.

<sup>15</sup> Tästä tarkemmin myös *Jääskinen & Rantanen* 2007.

<sup>16</sup> *Piironen* 2013 s. 139–140.

<sup>17</sup> Strategiaan liittyvä Suomen toimenpideohjelma hyväksyttiin 2006.

Näin ollen keskusteluissa jäivät taka-alalle perinteisen yliopistollisen autonomian osallistavat ja kollegiaaliset piirteet. Vain hyvin harvat kyseenalaistivat yliopistolain uudistamista koskeneen hallituksen esityksen ajatuksen autonomiasta, ja 2010-luvun loppuun mennessä uusi käsitys autonomiasta oli varsin yleisesti hyväksytty. Se on institutionaalinen muoto, johon liittyy tehokas johtaminen. Laajempi kriittinen keskustelu yliopistoyhteisön autonomiasta ja sen roolista alkoi vasta muutaman vuoden kuluttua uudistuksesta – sen jälkeen, kun yliopistojen hallintoa oli uusien johtosääntöjen nojalla järjestetty uudelleen ja oli saatu kokemuksia työsuhteiseksi muuttuneen henkilöstön ottamisesta.<sup>18</sup>

**”Elävä autonomia.”** Eurooppalaiset korkeakoulututkijat *Maassen, Gornitzka ja Fumasoli*<sup>19</sup> ovat kahdeksan maan yliopistojen<sup>20</sup> autonomiaa analysoidessaan pyrkineet selvittämään, miten edellä kuvatut reformit ovat vaikuttaneet yliopistojen toimintaan: kuinka ne tulkitsevat ja käyttävät institutionaalista autonomiaa sisäisessä toiminnassaan. Mielenkiintoiseksi tutkimuksen tekee juuri se, että monista muista analyyseistä poiketen tutkijat pyrkivät selvittämään tosiasiallisen autonomian tilaa käyttäen termiä *living autonomy*.

Tosiasiallinen autonomia on ollut myös selvitysryhmän kiinnostuksen kohteena. Ylipäättään meillä on hyvin vähän tietoa siitä, onko autonomian lisäämisellä ollut toivottuja tai oletettuja (positiivisia) vaikutuksia yliopistojen strategiseen käyttäytymiseen ja profiloitumiseen, niiden relevanssiin samoin kuin niiden perustoimintojen eli opetuksen ja tutkimuksen laatuun.

Mainittujen tutkijoiden lähtökohtana on ollut ajatus, että ei ole täydellistä autonomian astetta, vaan autonomia heijastaa kulloistakin ajan henkeä (*Zeitgeist*) ja näin ollen muidenkin julkisten instituutioiden organisoinnin tavoitteita samoin kuin ajatuksia valtion roolista, julkisen ja yksityisen välisestä suhteesta jne. Yksittäisen yliopiston samoin kuin koko yliopistolaitoksen autonomia on aina myös suhteellista – suhteessa valtiovaltaan, perustajiin, rahoittajiin tai omaan yhteisöönsä.

Nykyisen ajanhengen mukaisesti yliopistojen tosiasialliseen autonomiaan vaikuttaa merkittävästi siihen läheisesti liitetty ajatus (tulos)vastuusta ja -ohjauksesta.<sup>21</sup> Tulosohtaus ja sen edellyttämät raportointikäytännöt ovat jopa saattaneet vähentää tosiasiallista autonomiaa. Muutokselle on kuitenkin vastavoima: polkuriippuvuus. Kunkin yliopiston rooli ja asema ovat historiallisen kehityksen tulosta. Näin ollen myös uudistusten vaikutukset ovat riippuvaisia siitä, kuinka hyvin ne sopivat /sovitetaan jo olemassa olevaan yliopistolliseen kulttuuriin, käytäntöihin ja itseymmärrykseen (identiteettiin). Nämä ovat seikkoja,

18 Ks. esim. *Heinonen, Kekkonen, Lehto, Patomäki* ym. 2016.

19 *Maassen, Gornitzka & Fumasoli* 2017.

20 Mukana ovat isot tutkimusyliopistot Itävallasta, Belgiasta, Tanskasta, Suomesta, Norjasta, Ruotsista ja Sveitsistä.

21 Ks. myös *Erkkilä & Piironen* 2014.

joita korostettiin myös useiden selvitysryhmän suorittamien haastateltavien vastuksissa. Joka tapauksessa tosiasiallisen autonomian tarkastelussa on mentävä hallinnollisten elinten ja toimijoiden taakse ja katsottava, kuinka uudistuksia on tulkittu ja käytetty yliopistojen sisällä; kuinka niiden sisäisiä prosesseja on käytetty hyväksi otettaessa huomioon ulkopuolelta tulevia vaatimuksia ja paineita.

Tutkituista yliopistoista kerätyn aineiston perusteella autonomian tilaa tarkasteltiin viiden muuttujan avulla: keskittäminen, muodollistaminen, standardisointi, legitimointi, joustavuus.<sup>22</sup> Näistä ensimmäinen viittaa ennen muuta päätöksentekoon. Viime vuosien uudistukset yhdistettynä itsenäiseen talousvastuuseen ovat vahvistaneet yliopistojen johdon valtaa. Monissa yliopistoissa muutos on ollut dramaattinen, kun on siirrytty pois perinteisestä horisontaalisesta, usein professorikunnan dominoimasta hallintomallista ja päätöksenteosta. Muodollisuuden korostuminen liittyy hallinnolliseen päätöksentekoon, päätösten kirjoittamisen tapaan sekä laajemminkin kommunikaation samoin kuin ammatikseen hallintoa hoitavan henkilöstön rekrytoimiseen. Lisäksi tulosten mittaaminen ja raportointi ovat vaikuttaneet yliopistojen sisäisiin käytäntöihin. Edelliseen liittyy läheisesti myös standardisointi. Se näkyy sekä päätöksenteossa että informaatiossa samoin kuin siinä että yliopistojen hallintopalveluja on anonymisoitu (de-personalisoitu).

Edellä mainitut muutokset ovat kuitenkin myös synnyttäneet keskusteluja yliopistojen arvoista ja toiminnan tavoitteista. Samalla on käynyt ilmi, että uudistusten legitimitetti on ollut riippuvainen siitä, kuinka hyvin on tunnistettu ja otettu huomioon kulloisenkin yliopiston omat traditiot ja käytännöt. Yliopistojen – niiden yhteisöjen – joustavuus, avoimuus ja valmius muutoksiin ovat puolestaan toimineet vastavoimana keskittämislle, muodollistamisella ja standardisoinnille ja näin lieventäneet muutosten jyrkkyyttä.

Kiinnostavin lienee tutkijoiden havainto, joka osittain tukee myös tämän selvitystyön kuluessa tehtyjä havaintoja, etteivät institutionaalis- hallinnolliset muutokset ole yleensä vaikuttaneet yliopistojen perustoimintoihin, eli tutkimukseen ja opetukseen. Sen sijaan ne ovat tuoneet pintaan normien, arvojen, käytäntöjen ja asianmukaisen käyttäytymisen väliset jännitteet, jotka vaikuttavat osaltaan elävän autonomian tilaan ja tulevaisuuteen.

**Autonomian ulottuvuuksien vertailua.** Vaikka selvitysryhmä on pyrkinyt selvittämään yliopistojen hallinnollisen autonomiaa tosiasiallista tilaa, on se perehtynyt myös Euroopan yliopistojen liiton (EUA) autonomiaa koskeviin arviointeihin ja niiden perusteella tehtyihin johtopäätöksiin. Niiden avulla on mahdollista paikantaa suomalaisen yliopistojen autonomian ja laajemminkin hallinnon järjestämisen tilaa. Viimeisimmän arvioinnin tulokset

22 Centralization, formalization, standardization, legitimatization, flexibility.

julkaistiin vuonna 2017 ja ne koskevat vuotta 2016.<sup>23</sup> **Järjestyksessään** kolmannessa arviointiraportissa autonomiaa on mitattu neljän muuttujan avulla. Niitä ovat organisaattorinen autonomia, taloudellinen autonomia, henkilöstön ottamiseen liittyvä autonomia (engl. *staffing autonomy*) ja akateeminen autonomia. Näistä viimeksi mainittu on rajattu koskemaan opiskelijoiden valintaa, opintojen sisältöä ja tutkintoja.

Organisatorisen autonomian vertailu keskittyy etenkin yliopistojen johtamismalleihin (ml rehtorin valinta), hallintoelimiin ja niiden kokoonpanoon, jotka ovat olleet myös selvitysryhmän kiinnostuksen kohteina. Rehtorin (provostin tms.) valitsemista on kahdenlaista. Joko se kuuluu yksinomaan yliopistolle tai sitten edellyttää ulkopuolista vahvistamispäätöstä. Pohjoismaista edelliseen ryhmään kuuluvat Tanska, Norja ja Suomi sekä jälkimmäiseen Islanti ja Ruotsi. Ulkopuolisen viranomaisen vahvistamispäätös tarvitaan lähes puolessa tarkastelun kohteina olleista maista tai alueista. Yleensä nimityksen vahvistaa ministeriö tai ministeri, joka vastaa korkeakouluopetuksesta, tai korkein julkinen viranomainen. Useimmissa tapauksissa vahvistus on käytännössä vain muodollisuus.

Sisäiset valintamenettelyt vaihtelevat maittain. Ne voidaan jakaa neljään kategoriaan seuraavasti: 1) Rehtorin valitsee erillinen valintaelin, joka on yleensä suuri ja edustaa suoraan tai epäsuorasti yliopistoyhteisön eri ryhmiä (akateeminen henkilöstö, muu henkilökunta, opiskelijat), ja joiden äänet saatetaan painottaa; 2) rehtorin valitsee yliopistoyhteisön valitsema (yleensä akateemisista asioista päättävä) hallinnollinen elin, esimerkiksi kollegio tai senaatti; 3) rehtorin nimittää yliopiston hallitus tai vastaava elin taikka 4) rehtori nimittää kaksivaiheisessa prosessissa, johon sekä senaatti tms. että hallitus osallistuvat.<sup>24</sup>

**Sisäinen akateeminen ja hallinnollinen rakenne.** Eurooppalaiset yliopistot voivat yleensä päättää hyvin vapaasti sisäisistä rakenteistaan. Vaikka joissakin maissa on eräitä yliopistojen organisaatiota koskevia lainsäädännöksiä, ei niitä pidetä merkittävänä rajoituksina institutionaaliselle autonomialle.

Kaikkien Pohjoismaiden yliopistot voivat itse päättää sisäisestä (akateemisesta) rakenteestaan, esimerkki tiedekuntien olemassaolosta ja lukumäärästä. Ruotsissa muutos tehtiin vasta vuonna 2011, jolloin laista poistettiin maininta tiedekuntaneuvostoista, minkä seurauksena yliopistot saattoivat järjestää sisäisen organisaationsa ja päätöksentekorakenteensa kokonaan uudelleen. Neljässä maassa yliopistojen on noudatettava tiettyjä oikeudellisia ohjeistuksia: Laissa voidaan säätää, että yliopistoilla on oltava tiedekuntia, laitoksia,

23 *University Autonomy in Europe III.*

24 Rehtorin valinta; Valinta on sisäinen 17 maan / alueen yliopistossa, kuten Itävallassa (AT) Tanskassa (DK), Suomessa (FI), Ranskassa (Fr), Norjassa (NO), Puolassa (PL), Portugalissa (PT) Isossa Britanniassa (UK) samoin kuin Belgian Flanderissa (BE FL) ja sen ranskankielisessä osassa (BE FR) Ulkoisen viranomaisen suorittama vahvistus tarvitaan 12 maassa / alueella, kuten esimerkiksi Sveitsissä (CH), Espanjassa (ES), Islannissa (IS), Italiassa (IT), Alankomaissa (NL) ja Ruotsissa (SE).

kouluja tai tutkimuslaitoksia, ja laissa voidaan myös kuvata, kuinka hallinto järjestetään. Sen sijaan Kroatiassa, Luxemburgissa, Sloveniassa ja Slovakiassa akateemiset yksiköt luetellaan laissa nimeltä. Näissä järjestelmissä yliopistot eivät pysty perustamaan uusia tiedekuntia ja laitoksia tai muuttamaan olemassa olevia uudelleen ilman, että lakia muutetaan. Kaikissa näissä tapauksissa, lukuun ottamatta Luxemburgia, tiedekunnat ovat myös vakiintuneita kokonaisuuksia, joihin hallinnolliset ja rahoituspäätökset kohdistuvat.

Hallintoa koskevia rakenteita eurooppalaisilla yliopistoilla on kahdentyyppisiä. Ne perustuvat joko ns. duaalimallille tai sitten hallinnon yhtenäisyydelle. Kaksoisrakenne sisältää hallituksen tai neuvoston – jonka koko on yleensä rajoitettu – sekä laajemman elimen, joka voi olla senaatti, kollegio tai vastaava. Vaikka terminologia vaihtelee huomattavasti, senaatilla tms. tarkoitetaan laajaa edustavaa elintä, johon kuuluvat akateeminen yhteisön ja jossain määrin muut yliopiston henkilöryhmien edustajat. Samalla toimivalta on jaettu sen ja hallituksen/neuvoston kesken.

Hallintoelinten laajuus ja vastuunjako voi vaihdella huomattavasti korkeakoulujärjestelmien välillä. Voidaan erottaa kaksi alatyyppeä: ns. ”perinteiset” kaksoisrakenteet ja ”epäsymmetriset” kaksoisrakenteet. ”Perinteisessä” kaksoisrakenteessa hallitus/neuvosto on yleensä vastuussa pitkäaikaisista strategisista päätöksistä, strategisesta suunnittelusta, rehtorin ja vararehtorien valinnasta sekä budjetista. Senaatille jne. kuuluvat akateemiset kysymykset, kuten opetussuunnitelmat, tutkinnot ja henkilöstön urakysymykset (eteneminen yliopistouralla), ja se koostuu pääasiassa yliopistoyhteisön jäsenistä eli akateemisen ja hallinto henkilöstön edustajista sekä opiskelijoista.

”Epäsymmetrisessä” kaksoisrakenteessa (kuten Suomessa) toinen elimistä on keskeinen päätöksentekuelin, kun taas toisella elimellä on rajoitetumpi toimivalta ja/tai kapea toimiala. Silti se on enemmän kuin neuvoa-antava elin. Eräänä esimerkkinä tästä on yliopistohallinnon kehitys Ranskassa. Vuonna 2013 annettu laki muutti toimivallan jakautumista yliopistojen hallintoelinten kesken. Vuodelta 2007 peräisin ollut sääntely oli keskittänyt yliopiston hallitukselle strategisen, hallinnollisen ja henkilöstöresursseja koskevan vallan. Sitä täydennettiin kahdella neuvoa-antavalla elimellä, ”tieteellisellä neuvostolla” ja ”akateemisia ja opiskelija-asioita koskevalla neuvostolla”. Vuoden 2013 lailla muutettiin hallituksen toimivaltaa keskittämällä sen toiminta strategiaan asioihin ja muuttamalla kaksi muuta elintä kahdeksi komiteaksi (yksi tutkimusta varten ja toinen opetusta varten), jotka yhdessä muodostavat ”akateemisen neuvoston”. Tämän senaattityyppisen elimen toimivalta muuttui niin, että sille tuli myös henkilöstöasioita: akateeminen neuvosto tekee päätöksiä akateemisen henkilöstön palkkaamisesta, nimittämisestä ja uran edistämisestä.

Muissa maissa yliopistoilla on yhtenäinen hallintorakenne, jossa on vain yksi keskeinen päätöksentekuelin. Tämä elin, joka on vastuussa kaikista tärkeimmistä päätöksistä, voi olla joko senaatti tai vastaava taikka sitten hallitus, neuvosto tai vastaava. Senaattityyppinen

elin toimii Saksan Brandenburgissa, Virossa, Irlannissa, Latviassa ja Puolassa. Hallitus tai vastaava toimii Belgiassa (sekä Flanderissa että ranskankielisessä yhteisössä), Tanskassa, Islannissa, Norjassa, Portugalissa ja Ruotsissa. Brandenburgin korkeakouluilla on tosiasiassa yhteinen hallitus, joka antaa strategista neuvontaa yliopistojen johdolle ja esittää ehdokkaita yliopistojen johtoon.

Joillakin järjestelmillä on omia erityispiirteitä. Esimerkiksi Alankomaiden yliopistoilla on epätyypillinen kaksoisrakenne: Siihen kuuluu hallitus tärkeimpänä päätöksentekuelimenä, jolla on vastuu strategisista päätöksistä, taloudesta, henkilöstöstä ja akateemisista asioista. Hallituksen valinnasta vastaavassa elimessä on puolestaan 3–5 jäsentä, joiden nimittämisestä maan hallitus vastaa. Espanjan yliopistoilla on hallituksen ja senaatin lisäksi erityinen neuvosto, joka valvoo yliopistojen taloudellista toimintaa ja palvelujen tuottamista. Se vastaa yliopistojen talousarvion ja pitkän aikavälin rahoitussuunnitelmien hyväksymisestä.

**Ulkopuoliset jäsenet hallintoelimissä.** Muiden kuin yliopistojen omien jäsenten ottaminen mukaan päätöksentekoon on oleellinen osa eurooppalaisten yliopistojen nykyistä hallintorakennetta. Silloin kun yliopiston hallintoon voi kuulua ulkopuolisia jäseniä, valinnan suorittaa joko yliopisto itse tai/ja ulkopuolinen taho (viranomainen).

Yliopistoille taattu oma päätösvalta ulkopuolisten jäsenten ottamisesta on harvinaista. Ainoastaan Virossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa yliopistot voivat itse päättää, haluavatko ne ottaa ulkopuolisia jäseniä hallintoonsa vai eivät. Italiassa muutettiin vuosina 2010–2011 useita yliopistojen hallintoa koskevia säännöksiä, joilla ulkopuolisten jäsenten ottaminen hallintoon tuli pakolliseksi. Vain Saksan Brandenburgissa, Latviassa ja Puolassa yliopistot eivät voi ottaa ulkopuolisia jäseniä hallintoelimiinsä. Kaikkien muiden raportissa käsiteltyjen yliopistojen hallintoon on kuuluttava ulkopuolisia jäseniä.

Hallintoelimiin valitut ulkopuoliset jäsenet ovat yleensä mukana yliopiston keskeisessä päätöksenteossa. Ranskassa vuonna 2013 hyväksytyn uudistuksen jälkeen ulkopuoliset jäsenet voivat nyt osallistua rehtorin valintaan. Kaksoisjärjestelmissä ulkoiset jäsenet kuuluvat tyypillisesti hallitus- tai neuvostotyyppiseen elimeen. Senaattityyppisiin elimiin kuuluu harvoin jäseniä, jotka eivät ole yliopiston henkilökuntaa tai opiskelijoita. Vuonna 2016 hyväksytyn uudistuksen ansiosta Liettuan yliopistot voivat ottaa ulkopuolisia jäseniä molempiin hallintoelimiin sillä rajoituksella, että senaatissa näiden jäsenten tulee tulla tutkimustoiminnan piiristä ja muista korkeakouluista.

Ulkopuoliset jäsenet kattavat vaihtelevia osuuksia hallintoelimistä. Lainsäädäntö voi asettaa rajoituksia ulkopuolisten jäsenten osallistumiselle. Useat järjestelmät rajoittavat heidän osallistumisensa päähallintoelimissä noin yhteen kolmasosaan tai pienempää osuuteen (esimerkiksi Ranskassa tai Italiassa), kun taas Portugalissa tämä

on ulkopuolisten jäsenten vähimmäisosuus. Ulkopuolisten osuus on 40 % Suomen (alaraja) ja Liettuan (yläraja) päähallintoelimissä. Tanskassa, Islannissa, Ruotsissa ja Virossa ulkopuolisten osuus on noin puolet. Hallintoelin voi koostua yksinomaan yliopiston ulkopuolisista jäsenistä, kuten Itävallassa, Luxemburgissa, Alankomaissa tai Slovakiassa.

Ulkopuolisten jäsenten ottamiseen sovelletaan enimmäkseen neljää tapaa: 1) Yliopistot voivat vapaasti nimittää heidät. 2) Yliopisto saattaa voida esittää ulkopuolisia jäseniä, jotka ulkopuolinen viranomainen nimittää. 3) Vaihtoehtoisesti osan jäsenistä voi nimittää yliopisto ja osan ulkopuolinen viranomainen. 4) Viimeisenä vaihtoehtona on, että ulkoinen viranomainen päättää yksin ulkopuolisten jäsenten nimittämisestä.

Eri maista löytyy määräyksiä siitä, minkä tyyppisiä ulkopuolisia jäseniä voidaan nimittää, ja myös niiden jakautumista saatetaan säännellä. Ulkopuolisia jäseniä ovat tyypillisesti julkisten elinten (joko paikallisten, alueellisten tai kansallisten), kauppakamareiden, elinkeinoelämän ja muun tutkimuksen ja korkeakoulujen edustajat. Yliopistot, jotka voivat valita ulkopuolisia jäseniä, pystyvät näin hakemaan sellaista osaamista, joka sopii heidän omaan strategiaansa. Sellaisia säännöksiä, jotka kieltäisivät ulkomaisten ulkopuolisten jäsenten sisällyttämisen hallintoelimiin, ei juurikaan ole. Tätä koskevat tosiasialliset rajoitukset saatavat kuitenkin liittyä hallintoelinten kokouksissa käytettyyn kieleen.<sup>25</sup>

## 2.3 Yliopistoautonomian vahvistaminen yliopistolailla

**Tavoitteenasettelua.** Opetusministeriön vuonna 2005 asettama *yliopistojen tulosohtajauksen kehittämistyöryhmä III* selvitti, miten opetusministeriön ja yliopistojen tulosohtajajärjestelmää voitaisiin tulevaisuudessa kehittää ja millaisia tulevaisuuden haasteita yliopistojen pitkäjänteisen kehittämisen ja toimintaympäristön muutosten yhteensovittaminen aiheuttaa. Ryhmän raportissa kannatettiin muun muassa ulkopuolisen rahoituksen lisäämistä luomalla verokannustimia yrityksille. Joulukuussa 2005 opetusministeriö kutsui hallintoneuvos *Niilo Jääskisen* ja professori *Jorma Rantasen* selvittämään yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Toimeksiantona oli:

1. Tarkastella sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan vahvistaa lyhyellä aikavälillä.

<sup>25</sup> Ulkoiset jäsenet hallintoelimissä: 1) Yliopistot voivat nimittää ulkopuolisia jäseniä (7), esimerkkeinä DK, FI, IT, PT, UK. 2) Yliopistot eivät voi itse nimetä ulkopuolisia jäseniä, mutta voivat tehdä ehdotuksia (3) esimerkkeinä NO, SE. 3) Yliopistot voivat nimittää osan ulkopuolisista jäsenistä (7), esimerkkeinä AT, FR, IS. 3) Yliopistot eivät ole vastuussa ulkopuolisten jäsenten nimitysprosessista (6), esimerkkeinä CH, ES, NL. 4) Muu nimitysprosessi (3), esimerkkinä BE-FL. 5) Yliopistojen hallintoon ei voi kuulua ulkopuolisia jäseniä (3), esimerkkinä PL.

2. Tarkastella vaihtoehtoisia tapoja, miten yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan vahvistaa pidemmällä aikavälillä. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon kansainväliset kokemukset sekä valtiosääntöoikeudesta ja kilpailulainsäädännöstä ja muusta lainsäädännöstä tulevat vaatimukset.
3. Tehdä esitys valitun toimintavaihtoehdon pohjalta yliopistojen taloudellisen toimivallan vahvistamisesta siten, että valtiovallan korkeakoulu- ja tiedepoliittinen ohjaus voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla toteuttaa.
4. Tehdä ehdotukset yliopistojen johtamisen ja hallinnon uudistamisesta siten, että yliopistojen sisäisen johtamisen edellytykset vahvistuvat, johtavien hallintoelinten kokoonpanosta ja tehtävistä sekä yliopiston johdon nimittämis- ja valintamenettelyistä.
5. Tehdä ehdotukset tarvittavasta lainsäädännöstä ja muista toimenpiteistä.

Ensimmäisen kohdan määräajaksi asetettiin huhtikuun loppu ja kokonaisuudessaan selvitys tuli saada valmiiksi vuoden 2006 aikana.<sup>26</sup> Lyhyen aikavälin toimenpiteenä autonomian lisäämisessä selvitysmiehet esittivät väliraportissaan, että sallitaan kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen, luodaan edellytykset rahastotalouden ansaintalogialle, selkeytetään ja yksinkertaistetaan yliopistojen taloudellista ja hallinnollista ohjausta sekä lisätään yliopistojen valtaa virkasuhteisen henkilöstönsä palvelussuhteen ehtojen määrittämisessä.

Väliraportissa esitettyjen toimenpiteiden perusteella yliopistolakia muutettiin (1453/2006) siten, että kaikille yliopistoille annettiin mahdollisuus yliopistorahastoihin 1.1.2007 alkaen. Aiemmin mahdollisuus oli historiallisista syistä ollut vain Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla. Muutoksella seurattiin paitsi väliraportin esityksiä, myös kansainvälisiä esimerkkejä muun muassa Englannissa, Itävallassa, Norjassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa.<sup>27</sup>

Väliraportin jälkeen selvitystyö keskittyi muihin toimeksiannon kohtiin, ja selvitystyö päättyi loppuraporttiin, jossa selvitysmiehet päätyivät esittämään seuraavia muutoksia yliopistolaitoksen sääntelyyn:

- yliopistosta muodostetaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö, mikä merkitsee oikeudellisesti yliopistojen irtautumista valtio-oikeushenkilöstä ja erillisen oikeuskelpoisuuden eli oikeushenkilön aseman antamista niille
- yliopistojen rahoituksesta annettaisiin erillissäännökset
- yliopistojen hallinnossa erotettaisiin johtokunta ja konsistori sekä toimeenpaneva johto

<sup>26</sup> Jääskinen & Rantanen 2006, s. 8–9.

<sup>27</sup> Ks. tarkemmin HE 256/2006 vp; SiVM 19/2006 vp.



- yliopiston johtokunta nimittäisi rehtorin määrääjäksi
- yliopiston henkilöstön ottaisi palvelussuhteeseen rehtori, ellei asiaa olisi delegoitu muulle toimielimelle tai henkilölle
- yliopistojen henkilöstön palvelussuhteet muutettaisiin työsuhteisiksi.<sup>28</sup>

Selvitys sisälsi ehdotuksen yliopistolain muuttamisesta. Selvitystyön luovuttamisen yhteydessä opetusministeri *Antti Kalliomäki* linjasi tarpeen sisällyttää yliopistolaitoksen uudistaminen hallituspolitiikkaan. Sen jälkeen *Matti Vanhasen II* hallituksen ohjelmassa korkeakoulupolitiikasta linjattiinkin seuraavaa:

”Korkeakouluja kehitetään tavoitteena koulutuksen ja tutkimuksen laadun parantaminen. Rakenteellista kehittämistä jatketaan. Laaditaan korkeakoulujen kehittämissuunnitelma ottaen huomioon aiemmin tehdyt selvitykset. Suunnitelma huomioi ruotsinkielisen korkeakoulutuksen erityistarpeet.

Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja kehitetään duaalimallin pohjalta, joka perustuu toisistaan poikkeaviin tutkintoihin, tutkintonimikkeisiin ja tehtäviin. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työnjako ja tehtävät selkiytetään. Tavoitteena ovat kansainvälisen huippuosaamisen lisääminen sekä osaamistasoltaan alueellisesti vahvemmat ja vaikuttavammat korkeakoulukokonaisuudet. Kehitetään yliopistokeskuksia. Tekniikan alan korkeakoulutusta ja sen strategiaa uudistetaan.

Korkeakoulutuksen kansainvälistymiselle luodaan kansallinen strategia, jolla opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden kansainvälistä liikkuvuutta lisätään. Ulkomaille suuntautuva tilauskoulutus tehdään mahdolliseksi. Käynnistetään kokeilu, jossa yliopistot ja korkeakoulut voivat hakea yksittäisille maisteriohjelmille lupaa kerätä maksua EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta. Kokeiluun kuuluu stipendijärjestelmä ulkomaisille vähävaraisille opiskelijoille. Kokeilun tulokset arvioidaan ennen järjestelmän muutoksia.

Yliopistojen perusvoimavaroja lisätään. Toteutetaan tutkimuksen ja koulutuksen huippuyliopisto (Teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu).

Yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoille julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisen säätiön asema, uudistetaan yliopistojen hallintoa ja päätöksentekojärjestelmää. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulosohtausjärjestelmässä painotetaan opetuksen ja tutkimuksen laatua

28 Jääskinen & Rantanen 2007, s. 99–105.

ja vaikuttavuutta. Valtion tuottavuusohjelmaa tarkistetaan siten, ettei se heikennä yliopistokoulutuksen laatua taikka tieteen ja tutkimuksen vaikuttavuutta. Ammatimaista tutkijanuraa kehitetään houkuttelevaksi vaihtoehdoksi. Apurahansaajien sosiaaliturva järjestetään.

Ammattikorkeakoulujen ammattiosaamisen kehittämistä, työelämäyhteyttä ja alueellista vaikuttavuutta vahvistetaan. Ammattikorkeakoulujen monipuolinen omistajarakenne säilytetään.”<sup>29</sup>

**Lainuudistuksen käynnistyminen.** Yliopistouudistuksen keskeinen valmistelua ohjannut asiakirja oli 2007 *Yliopistolaitoksen uudistamisen suuntaviivat* -muistio (suuntaviivamuistio). Siinä linjattiin uudistuksen päälinjoiksi yliopistojen oikeudellisen aseman muuttaminen siten, että kaikista yliopistoista tulee itsenäisiä oikeushenkilöitä, joko julkisoikeudellisia laitoksia tai yksityisoikeudellisia säätiöitä. Oikeushenkilöllisyyden ohella hallinnon kehittämisellä pyrittiin lisäämään yliopistojen autonomiaa siten, että nämä tulevaisuudessa pystyisivät entistä itsenäisemmin ja paremmin vastaamaan asemansa tuomiin haasteisiin (Yliopistolaitoksen uudistamisen suuntaviivat 2007, s. 1–2). Vaikka yliopistojen autonomian vahvistamisessa taloudellinen autonomia oli ensisijainen, myös hallinnollisella autonomialla katsottiin olevan yliopistoyhteisöjen kehittämisessä suuri merkitys.

Suuntaviivamuistion pohjalta hallituksen iltakoulussa päätettiin 21.11.2007 periaatteista, joiden pohjalta yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen toteutetaan. Iltakoulun linjauksissa päätettiin myös ns. Innovaatioyliopiston (aiemmin puhuttiin huippuyliopistosta) perustamisesta<sup>30</sup>. Myöhemmin *Aalto*-yliopistoksi akateemikko *Alvar Aallon* (1898–1976) kansainvälistä elämäntyötä kunnioittaen nimetty säätiökorkeakoulu oli yliopistolain uudistuksessa eräänlainen erillishanke.

Elinkeinoelämän näkökulmaa Aalto-yliopiston perustamisesta on selvittäjäryhmälle kuulemisvaiheessa välittänyt *Antti Herlin*, joka oli hankkeessa keskeisesti mukana toimiessaan tuolloin myös Elinkeinoelämän keskusliiton puheenjohtajana. Sen mukaan Neuvostoliiton hajoaminen, Suomen liittyminen Euroopan Unioniin sekä Kiinan avautuminen muuttivat talouden dynamiikkaa vuosituhaten vaihteen molemmin puolin. Kilpailu koveni kaikilla aloilla. Tästä johtuen oli yrityksillä menestyäkseen oltava saatavilla alansa viimeinen tieto ja osaaminen. Varsinkin Aasiassa oli sijoitettu huomattavia pääomia yliopistoihin. Aasialaisten yritysten nähtiin voittavan markkinaosuuksia tai luovan aivan uusia toimintatapoja eri aloilla

29 Hallitusohjelma 2007, s. 30.

30 Tarkemmin valtion sitoutumisesta Innovaatioyliopiston rahoitukseen päätettiin hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 18.12.2007. Myöhemmin (10.4.2008) talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti mahdollistaa säätiörahoitusmallin myös muille yliopistoille.

maailmanlaajuisesti. Vaara oli siinä, että mainittujen alojen korkein koulutus täällä näivettyisi ja maamme elinkeinoelämä ja suomalainen yhteiskunta kärsisivät.

Hankkeessa Helsingin kauppakorkeakoulu (HSE), Taideteollinen korkeakoulu (TaiK) ja Teknillinen korkeakoulu (TKK) yhdistettiin erityiseksi yhteenliittymäksi, jonka juridinen muoto poikkeaa muista

yliopistoista. Yksityisoikeudellisena säätiönä yhteenliittymän oikeushenkilöllisyys syntyi *Aalto-korkeakoulusäätiön* oikeudellisen aseman perusteella.<sup>31</sup> Sittemmin myös Tampereen teknillinen yliopisto muodostettiin säätiöksi. Yliopistouudistuksen yhteydessä toteutettiin myös kaksi muuta yhdistymishanketta, kun Joensuun ja Kuopion yliopistot muodostivat 1.1.2010 alkaen Itä-Suomen yliopiston sekä Turun yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu yhdistyivät Turun yliopistoksi.

**Hallituksen esitys.** Yliopistouudistusta koskevan lakiluonnoksen ilmestyttyä se lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle. Erityisesti yliopistojen keskusjärjestöjen ja Suomen ylioppilaskuntien liiton (SYL) käynnistämän keskustelun jälkeen hallituksen esitys yliopistolaisiksi (HE 7/2009 vp) annettiin eduskunnalle helmikuussa 2009.

Hallituksen esityksen mukaan uuden yliopistolainsäädännön tavoitteena ”on kehittää koulutus- ja tutkimusjärjestelmää kokonaisuutena niin, että globalisaation ja kansainvälistymisen haasteisiin, väestörakenteen, työelämän ja muihin toimintaympäristön muutoksiin vastataan siten, että kansakuntamme kilpailukyky kasvaa, hyvinvointi lisääntyy ja kulttuuri, luovuus ja sivistys vahvistuvat”. Yliopistot voidaan nähdä merkittävänä osana näitä laajempia yhteiskuntapolittisia tavoitteita keskeisten tutkimus- ja koulutusrooliensa vuoksi. Esityksen mukaan yliopistojen rooli on kuitenkin muuttunut edistyneissä maissa, koska keskiössä ei enää ole yliopistojen kehittäminen osana valtionhallintoa, vaan kehittämisen lähtökohdat löytyvät yliopistolaitoksen sisällöistä.<sup>32</sup> Näistä lähtökohdista hallitus esitti seuraavia keskeisiä elementtejä uuden yliopistolainsäädännön sisällöksi:

- yliopistojen oikeudellisen aseman muuttaminen tilivirastotatuksesta luopumalla ja määrittämällä yliopistot joko julkisoikeudellisiksi laitoksiksi tai yksityisoikeudellisiksi säätiöiksi (itsenäinen oikeushenkilöllisyys)

31 Ks. Aalto-korkeakoulusäätiön säädekirja 25.6.2008. Teknologiateollisuus ry:n selvitysryhmälle toimittaman selvityksen mukaan valtiovallalla on ollut merkittävä rooli sen moninkertaistaessa yksityisten lahjoittajien lahjoituksia. Teknologiateollisuus ry ja Teknologiateollisuuden 100-vuotissäätiö samoin kuin yhdistyksen jäsenyritykset ovat lahjoittaneet säätiöyliopistojen pääomaan yhteensä noin 140 miljoonaa euroa, mikä on mahdollistanut koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisen hyvin tuloksen.

32 HE 7/2009 vp, s. 29.

- ulkopuolisen asiantuntemuksen lisääminen yliopistojen hallinnossa siten, että puolet hallituksen jäsenistä mukaan lukien hallituksen puheenjohtaja tulisi yliopiston ulkopuolelta (ulkopuolisen asiantuntemuksen vaatimus)
- valintajärjestelmien yksinkertaistaminen ja ylioppilaskuntien aseman tarkentaminen (opiskelijoita koskevat uudistukset)
- palvelussuhteiden muuttaminen virkasuhteista työsopimussuhteiksi joustavuuden lisäämiseksi (palvelussuhdemuutos)
- EU/ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksukokeilu
- lisärahoituksen ohjaaminen yliopistoille (budjettirahoituksen suoja); sekä
- yliopistojen hallinnassa olevien kiinteistöjen siirtäminen yliopistojen omistukseen (yliopistolaitoksen pääomittaminen).<sup>33</sup>

Eduskunnassa lakipaketti<sup>34</sup> tuli sivistysvaliokunnan käsiteltäväksi siten, että perustuslakivaliokunta antoi sille esityksestä lausunnon. Siinä perustuslakivaliokunta katsoi, että julkisoikeudellisten yliopistojen hallituksen kokoonpano, säätiöyliopistojen hallituksen asettaminen ja kokoonpano sekä säätiöyliopistojen hallituksen ja rehtorin tehtävien ja toimivallan säätäminen lailla olivat säätämisyjärjestysasioita.<sup>35</sup>

**Perustuslakivaliokunnan lausunto.** Perustuslain kannalta keskeisiksi kysymyksiksi nousivat yliopistojen itsehallinto, ylioppilaskunnan jäsenyys ja henkilöstön asema. Ensimmäisen osalta tarkastelu kohdistui erityisesti yliopistojen valtiosäännön suojaaman itsehallinnon tulkintaan suhteessa velvoitteeseen valita hallintoon ulkopuolisia jäseniä. Myös uusien oikeushenkilöllisyysmuotojen ja taloudellisen itsehallinnon suhdetta perustuslain (731/1999) 123 §:n turvaamaan yliopistojen itsehallintoon nähden tarkasteltiin.

Tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä pidettiin sitä, että säätiöyliopiston rehtorin ja hallituksen tehtävistä ja toimivallasta säädetään yliopistolaisissa ja että hallituksen asettaminen ja kokoonpano määräytyvät vastaavien periaatteiden mukaan kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin mahdollisena, että yliopiston säädökirjan allekirjoittaneille yksityisille tahoille turvataan lailla tietty

33 HE 7/2009 vp, s. 31–38.

34 Hallituksen esitykseen sisältyivät myös ehdotukset laiksi yliopistolain voimaannpanosta (559/2009, voimaannpanolaki), laiksi opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain (1058/1998) muuttamisesta, laiksi arkistolain (831/1994) 1 §:n muuttamisesta, laiksi rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n muuttamisesta ja laiksi konkurssilain (120/2004) 1 luvun 3 §:n muuttamisesta.

35 PeVL 11/2009 vp, s. 9.

vähemmistöedustus säätiöyliopiston hallituksessa, kunhan näidenkin jäsenten valinta kuuluu aidosti yliopistoyhteisölle.<sup>36</sup>

Säätiöyliopistojen hallinnon järjestäminen oli kysymys, josta perustuslakivaliokunta antoi toisenkin lausunnon sivistysvaliokunnan pyynnöstä (PeVL 18/2009 vp). Sivistysvaliokunta olisi sallinut säätiöyliopiston organisaation ja toimivallan sääntelyn osin myös säätiön säännöillä. Perustuslakivaliokunta katsoi, etteivät sivistysvaliokunnan lakiehdotukseen tekemät tarkennukset täyttäneet lailla säätämisen vaatimuksia eikä perustuslakivaliokunta pitänyt perustuslain näkökulmasta mahdollisena esimerkiksi sitä, että säätiön säännöissä olisi määrätty hallituksen toimikaudesta. Valiokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä myös sitä, että säätiöyliopiston yhteisöllä on aito mahdollisuus valita yhteisön ulkopuoliset edustajat. Tämän varmistamiseksi ulkopuolisten tahojen oli esimerkiksi asetettava täytettäviin paikkoihin nähden kaksinkertainen määrä ehdokkaita.<sup>37</sup>

Perustuslakivaliokunta arvioi myös ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyttä suhteessa perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaamaan negatiiviseen yhdistymisvapauteen, mitä kysymystä tarkastellaan vielä jäljempänä. Kolmantena tulkintakysymyksenä oli ehdotus virkasuhteiden muuttamisesta työsopimussuhteiksi, millä oli yhteys sekä perustuslaissa turvattuun tieteen vapauteen että virkamieshallintoperiaatteeseen.

Kolmen keskeisen kysymyksen lisäksi perustuslakivaliokunta otti kantaa koulutusohjelmien maksullisuuteen, opiskelijoiden kurinpitoon, valituskieltoihin, asetuksenantovaltuuteen ja voimaannapolain vaikutuksiin. Näiden kysymysten osalta valiokunnalla ei ollut sellaisia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, joilla olisi ollut vaikutusta kantaan säätämisyjärjestyksestä. Perustuslakivaliokunta huomautti kuitenkin Aalto-yliopiston hallituksen valinnasta, joka oli tapahtunut jo ennen lakiehdotuksen antamista.

Sivistysvaliokunta otti pääosin perustuslakivaliokunnan lausumat huomioon ja valiokunta päätti yliopistolain lopullisen muotoilun. Mietintönsä yhteydessä sivistysvaliokunta antoi viisi lausumaa, joilla yliopistouudistuksen toteutumista ja vaikutuksia haluttiin seurata. Näiden lausumien mukaisesti eduskunnan tulisi edellyttää, että:

- 1) hallitus seuraa yliopistouudistuksen toteutumista sekä vaikutuksia ja antaa asiasta selvityksen sivistysvaliokunnalle vuoden 2012 kevätistuntokaudella

<sup>36</sup> PeVL 11/2009 vp, s. 3–4. Tieteen vapauden näkökulmasta ei myöskään voitane pitää hyväksyttävänä hallituksen esitystä niiltä osin, kun se koski säätiöyliopistojen professoreiden valintaa. Jos säätiöyliopiston rahoittajataho valitsisi yliopiston rehtorin ja rehtori valitsisi yliopiston professorit ilman, että yliopiston akateemiset toimet voisivat asiaan vaikuttaa, päätösvalta tieteen suuntautumisesta olisi kiistatta annettu yliopistoyhteisön ulkopuolelle.

<sup>37</sup> PeVL 18/2009 vp, s. 2–3.

- 2) hallitus seuraa, miten yliopistot järjestävät liikuntapalveluja opiskelijoille ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin opiskelijoiden liikuntamahdollisuuksien edistämiseksi
- 3) yliopistojen lukukausimaksukokeilun tuloksia arvioidaan huolellisesti ja arvioinnin kriteerit määritellään mahdollisimman nopeasti
- 4) koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi ja laadun turvaamiseksi yliopistoille turvataan riittävä perusrahoitus. Rahoitusta tulee kanavoida tasapuolisesti kaikille tieteenaloille sekä
- 5) hallitus huolehtii siitä, että yliopistokeskuksille suunnataan vuosittain vähintään nykyisen tasoiset määrärahat.<sup>38</sup>

Eduskunta hyväksyi uuden yliopistolain ja sivistysvaliokunnan lausumat kesäkuussa 2009.

---

38 SiVM 5/2009 vp.

## 3 Yliopistojen hallinnollinen autonomia

### 3.1 Autonomian sisällön tarkastelua

**Hallinnollisen autonomian käsite.** Yliopistojen autonomian sisällöstä on arkipuheen lisäksi monta tulkintaa tutkimuskirjallisuudessa. Autonomiia käytetään usein synonyyminä yliopistojen omalakisuuudelle tai itsehallinnolle. Silloin, kun autonomia ja itsehallinto erotetaan käsitteinä, autonomian katsotaan sisällöltään olevan laajempi kuin itsehallinto.<sup>39</sup> Keskeisin yliopistojen autonomian ulottuvuus on ns. institutionaalinen autonomia, joka viittaa yliopisto-organisaation itsehallinnolliseen asemaan suhteessa yliopiston ulkopuolisiin tahoihin. Autonominen yliopisto on itseään sääntelevä, kun taas alhaisen autonomian tilassa yliopistoihin kohdistetaan ulkoa päin voimakasta sääntelyä, joka liittyy yliopistojen talouteen, toiminnan sisältöön, hallintoon tai tavoitteisiin.

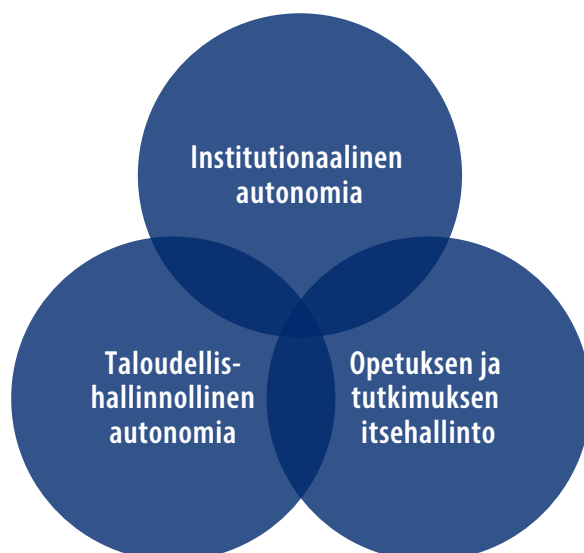
Institutionaalisen autonomian mukaisesti yliopistoilla on akateeminen itsehallinto. Se sisältää yliopiston perustehtävien tutkimuksen, opetuksen ja opiskelun itsehallinnon (akateeminen vapaus).<sup>40</sup> Akateemisella vapaudella on kuitenkin monta määritelmää, mutta yleisesti sillä tarkoitetaan opettajien ja tutkijoiden vapautta valita ja toteuttaa opetukseen (mm. opetuksen sisältö, muoto) ja tutkimukseen (mm. tutkimuskohteet, -kysymykset, -menetelmät ja johtopäätökset) liittyvät keskeiset kysymykset ilman ulkopuolista ohjausta tai painostusta. Siihen sisältyy myös oikeus ja vapaus julkisesti ilmaista mielipiteensä yliopistotyönantajasta silloinkin, kun mielipide on sitä kohtaan kriittinen. Akateemiseen vapauteen kuuluu luonnollisesti oikeus myös järjestäytyä ja oikeus osallistua ammatillisten ja edustuksellisten elinten toimintaan.<sup>41</sup>

39 Mm. Tirronen & Kohtamäki 2020.

40 Mäenpää 2016.

41 Esim. UNESCO, Karran 2009; Piironen 2013.

**Kuvio 1.** Yliopistojen autonomian peruslottuvuudet



Institutionaaliseen autonomiaan kuuluvat opetuksen ja tutkimuksen autonomian ohella myös taloudelliseen autonomiaan ja hallinnolliseen autonomiaan liittyvät ulottuvuudet (kuvio 1). *Tirrosen ja Kohtamäen (2020)* mukaan *taloudellisella autonomialla* tarkoitetaan yliopiston vapautta hankkia ja kohdentaa taloudellisia resursseja haluamallaan tavalla. Lisäksi taloudelliseen vapauteen liittyy myös taloudellinen vastuu. Yliopistojen osalta tämä tarkoittaa sitä, että ne ovat itsenäisinä oikeushenkilöinä vastuussa taloudellisista sitoumuksistaan omilla varoillaan.

Tämän arviointityön kannalta keskeisen, *hallinnollisen autonomian* käsite on niin ikään monitulkintainen sekä arkikielessä että tutkimuskirjallisuudessa. Suhteellisen vakiintunut tulkinta on, että hallinnolliseen autonomiaan kuuluvat korkeakoulujen sisäistä hallintoa, hallintorakennetta, päätöksentekomenettelyä ja päätöksentekoa koskevat kysymykset.<sup>42</sup> *Mäenpään* mukaan hallinnolliseen autonomiaan erottaa kuuluvaksi itsenäisen oikeushenkilön asema, omat toimielimet ja organisaatiovalta, riippumaton päätöksenteko ja itsenäinen henkilöstöhallinto. Itsenäisen oikeushenkilön asema tarkoittaa yliopistojen osalta itsenäisyyttä muihin oikeushenkilöihin, oikeutta toimia sekä käyttää puhevaltaa itsenäisesti. Hallinnolliseen autonomiaan kuuluu *Mäenpään* mukaan yliopiston päätösvalta järjestää oma hallintonsa ja toimintarakenteensa lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. Se myös sisältää yliopiston oikeuden asettaa itse omat hallintoelimensä, joiden päätösvalta kattaa yliopiston

42 *Kohtamäki & Tirronen 2020.*



sisäiseen hallintoon ja toimintaan kuuluvat asiat. Toimielinten jäsenten valinta perustuu suoraan tai välillisesti yliopistoyhteisön jäsenten päätöksentekoon.<sup>43</sup> Hallinnollisen autonomian toteutuessa yliopisto on siis oikeudellisesti riippumaton valtion keskitetystä hallinto-organisaatiosta niin, että yliopiston omat organit huolehtivat yliopistoa koskevasta päätöksenteosta.<sup>44</sup>

Keskeinen kysymys yliopistojen hallinnollisessa autonomiassa on se, ”kuka” on yliopisto, eli kenen autonomisuutta tarkastellaan, kun puhutaan yliopiston hallinnollisesta autonomiasta. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että formaaleissa ja juridisissa kysymyksissä autonomiaa tarkastellaan *yliopisto-oikeushenkilön* autonomiana, joka sisältää yliopisto-organisaation päätöksenteko- ja hallintorakenteen sekä yliopiston edustamisen tuomioistuimessa. Jos taas yliopistoa tarkastellaan yliopiston työntekijöiden ja opiskelijoiden yhteisönä, tällöin autonomian subjektina on *yliopistoyhteisö*. Yliopistoyhteisö kollektiivina ei ole kuitenkaan yliopisto-oikeushenkilö, olkoonkin että yliopiston päätöksenteko- ja hallintoelinrakenne sisältää yliopistoyhteisön jäsenten edustuksen ja tahdonmuodostuksen joko laajemmin tai suppeammin. Myöskään yliopistojen toimielimet eivät ole oikeushenkilöitä, mutta toimielimillä (rehtori, hallitus) on oikeus edustaa yliopistoa oikeushenkilönä. Tämän oikeuden kääntöpuolena on myös oikeudellinen vastuu.

On selvää, että hallinnollinen autonomia liittyy myös yliopistoyhteisön jäsenten oikeuteen valita edustajia yliopiston päätöksenteko- ja hallintoelimiin. Yliopistolain valmistelun kannalta keskeisessä *Niilo Jääskisen ja Jorma Rantasen* selvitysmiesraportissa todetaan tästä mm. seuraavaa: ”Kun otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellinen sidos tieteen ja opetuksen vapauden sekä yliopiston itsehallinnon välillä, joudutaan kiinnittämään huomiota myös siihen, miten päätöksenteko on järjestetty yliopiston sisällä. Yliopiston itsehallinnolla on historiallinen ja oikeudellinen yhteys myös yliopistoon kuuluvien vaikutusmahdollisuuksiin yliopiston päätöksenteossa.”<sup>45</sup>

Kärjistäen voidaan todeta, että humboldtilaisessa yliopistoperinteessä korostetaan yliopistoyhteisön merkitystä kaikissa yliopisto-organisaation päätöksentekorakenteissa, kun taas anglo-amerikkalaisessa yliopistoperinteessä tehdään ero mm. päätöksentekorakenteissa yhtäältä yliopistoyhteisön (akateemiset asiat) ja toisaalla yliopiston ulkoisten sidosryhmien ja toimivan johdon välillä (ulkosuhteet, hallinto ja talous, operatiivisen toiminnan johtaminen, edustaminen). Uuden yliopistolain puitteissa toimiva suomalainen yliopistojärjestelmä on näiden kahden mallin hybridi, jossa korostuvat eri tavoin edellä mainitut

43 Mäenpää 2016.

44 Jääskinen & Rantanen 2007.

45 Jääskinen & Rantanen 2007, s. 43

perinteet.<sup>46</sup> Vastaavaa kehitystä on tapahtunut useissa muissa Euroopan maissa, joissa yliopistojen organisatorista toimijuutta on vahvistettu akateemisen itsehallinnon rinnalla tai sen sijasta.<sup>47</sup>

**Vertailua muuhun itsehallintoon.** Yleisenä terminä yhteisön itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että hallintoa hoitavat ne, joita tämä hallinto palvelee. Siten itsehallinto on samalla yhteisöllisyyttä. Oikeustieteessä on erityisesti tutkittu kunnallista itsehallintoa (PL 121 §), Ahvenanmaan maakunnalle turvattua itsehallintoa (PL 120 §) sekä saamelaisille alkupe- räiskansana turvattua itsehallintoa (PL 121 §). Lisäksi kuntia suurempia hallintoalueiden itsehallinnosta voidaan perustuslain nojalla säätää lailla (PL 121 §), mikä on muodostunut ajankohtaiseksi kysymykseksi nyt sosiaali- ja terveyshallinnon uudistusta (Sote) valmistel- taessa. Kun yliopistoille turvattu itsehallinto sisältyy perustuslain 11 lukuun, ”hallinnon jär- jestäminen ja itsehallinto”, vertaileva tarkastelu erilaisten itsehallintoyhteisöjen välillä on ymmärrettävää.

Niinpä itsehallintoa koskevien muiden perussäännösten lähtökohdista on haettu aikai- semmin vertailukohtia yliopistojen autonomiaan suhteessa valtioon.<sup>48</sup> Viime vuosilta voi- daan mainita *Olli Mäenpään* selvitys opetusministeriölle yliopistojen autonomian laa- juudesta oman toimintarakenteensa päättämisessä, jonka mukaan yliopiston itsenäisen oikeushenkilöaseman keskeiset tekijät ovat valtiosta erillinen oikeussubjekti, itsenäinen oikeuskelpoisuus ja irrallisuus valtionhallinnosta.<sup>49</sup>

*Mäenpään* mukaan itsehallinnon suojaama yliopiston organisaatiovalta sisältää oikeuden itsenäisesti päättää mm. yliopiston toimintarakenteesta sekä toiminnan ja hallinnon organisoinnista ja järjestämisestä. Yliopisto asettaa itse omat hallinto- elimensä, ja niiden päätösvalta kattaa yliopiston sisäiseen hallintoon ja toimintaan kuuluvat asiat. Päätösvaltaa käyttävien toimielinten valinta perustuu suoraan tai välillisesti yliopistoyhteisön päätöksentekoon. Yliopistoyhteisön muodostavat yli- opistolain 4 §:n mukaisesti yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henki- löstö ja opiskelijat. Yliopistojen päätöksenteko perustuu yliopistoyhteisön kolmen eri ryhmän edustukseen sekä yliopiston ulkopuoliseen edustukseen.

Kunnalliseen itsehallintoon verratessaan *Mäenpää* toteaa, että kunnat ovat itse- näisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä samoin kuin yliopistot. Kunta on oikeu- dellisesti erillään valtiosta ja muista oikeussubjekteista. Kunta käyttää itsenäisesti

46 Pritchard 1998; Tirronen & Kivistö 2009.

47 Esim. Seeber ym. 2014.

48 Ks. *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto 1915 s. 702–704, V. *Merikoski*, Korkeakoulujen ja yli- oppilasyhdistysten oikeusasema 1954 s. 69.

49 Ks. *Mäenpää* 2016.

kunnan oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaa puhevaltaa, samoin kuin yliopisto. Perustuslain 121 §:ssä suojattu itsehallinto merkitsee kunnan asukkaille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnalliseen itsehallintoon sisältyvät mm. kuntien verotusoikeus ja kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsä hallintoelimiin, itsenäinen päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien taloudellinen itsenäisyys sekä oma tehtäväpiiri. Kunnan taloudellisen itsehallinnon perustana on kunnan verotusoikeus. Yliopistojen itsehallintoon ei kuulu verotusoikeutta. Rahoitusperiaatteen mukaan valtion on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua lakisääteisistä velvoitteistaan. Sama periaate sisältyy yliopistojen taloudelliseen autonomiaan.

Itsehallintoa, kuntien tai yliopistojen asemaa, ei pidä tarkastella kuin matemaattista janaa niiden ja valtion suhteena. Tämä johtaa taloudellisen autonomian pohdinnoissa helposti vain kustannuslaskentaan. Autonomiassa kysymys on paljon enemmän kuin taloudesta, vertauskuvallisesti eräänlaisesta kolmiosta, jonka kärjissä yliopistojen kohdalla ovat valtio – yliopisto – yliopistolaiset, ts. yliopistoon kuuluvat henkilöt.

## 3.2 Yliopiston itsehallinto perustuslaissa

**Itsehallinnon perustuslainturva.** Perustuslain 123 §:n 1 momentissa on turvattu yliopistoille itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksessä vahvistetaan itsehallinto yliopistojen perustuslailla suojatuksi hallinnon periaatteeksi. Yliopistoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yliopistolaissa mainittuja tiede- ja taideyliopistoja, joten säännös ei välittömästi koske ammattikorkeakouluja. Perusteluissa itsehallinto on määritelty perustuslakivaliokunnan tavoin niin, että ”Itsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset”.<sup>50</sup>

Edellä esitetyn mukaisesti yliopistoilla on itsehallinto perustuslain nojalla, mutta sen tarkemmasta sisällöstä on säädettävä lailla. Yliopistolain on katsottu toteuttavan perustuslaissa turvattua itsehallintoa. Lailla säätämisen vaatimus ymmärretään perustuslakivaliokunnan aiempien kannanottojen mukaan niin, että lailla on säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, keskeisimmistä hallintoelimistä ja niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin sekä yliopistojen kieli-suhteista. ”Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla.”<sup>51</sup>

50 Ks. teoksessa Uusi yliopistolainsäädäntö (2009) *Tarmo Miettisen* kirjoitus Ylimmän opetuksen ja tutkimuksen valtiosääntöinen perusta s. 37–61.

51 HE 1/1998 vp, s. 178.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan arvioinut perustuslain 123 §:n 1 momentin merkitystä ja esittänyt sen tarkentavaa tulkintaa. Perusteellisimmin asia tuli sitten esille käsiteltäessä hallituksen esitystä uudeksi yliopistolaksi (HE 7/2009 vp, PeVL 11/2009 vp sekä sivistysvaliokunnan pyytämä jatkolausunto PeVL 18/2009 vp). Ensin mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi mm. seuraavaa:

”Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyn rajoituksen asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset. Yliopistojen hallinnon organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan lailla on tämän vuoksi säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista (ks. [PeVL 3/1997 vp](#), s. 1–2). Perustuslain esitöissä on lisäksi mainittu tuolloin voimassa olleen yliopistolain täytäneen perustuslain itsehallintosäännösten vaatimukset (ks. [HE 1/1998 vp](#), s. 178/I).”

Valiokunnan lausunnossa (PeVL 11/2009 vp) kiinnitettiin lisäksi huomiota yliopistojen itsehallintoa koskevien säännösten kytkeytymiseen tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen (PL 16.3 §) sekä yliopistojen taloudelliseen autonomiaan. Valiokunta nojautui itsehallinnon analyysissa oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin. Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Kuten edellä on todettu, yliopistojen itsehallinnon on katsottu jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan.<sup>52</sup> Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen norminantoon.

Yliopistojen perustuslaissa vahvistetun itsehallinnon tulkinta nousikin yliopistolain keskeiseksi kysymykseksi, kun lakiehdotusta käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa ja sivistysvaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esitykseen sisältynyt lakiehdotus täytti pääpiirteissään perustuslain 123 §:n asettamat vaatimukset, mutta valiokunta edellytti kuitenkin lakiehdotukseen tehtäväksi useita muutoksia, jotta laki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Muutosvaatimukset koskivat yliopistojen ylimmän toimielimen, hallituksen, kokoonpanoa ja säätiöyliopistojen osalta myös hallituksen asettamista sekä hallituksen ja rehtorin tehtävien ja toimivallan säätämistä lailla.

52 Ks. Tuori 1999, s. 529.

Perustuslakivaliokunta puuttui ensinnäkin yliopistolain 3 §:ssä olevaan yliopiston itsehallinnon määritelmään. Säännösehdotus kuului seuraavasti: ”Yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. – Yliopistoille on varattava niitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa.” Säännösehdotus poikkesi vuoden 1997 yliopistolaista siinä, että aiemmassa laissa (3 §) oli vain 1 momentin ensimmäinen lause: ”Yliopistoilla on itsehallinto”. Lakiehdotuksen perusteluissa todettiin, että itsehallinto ilmenee lakiehdotuksen 6 §:n (tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus) ja hallinnon osalta lakiehdotuksen 23 ja 24 §:n (säätöyliopiston toimielimet, julkisoikeudellisen yliopiston hallinto) säännöksistä. Perusteluissa korostettiin sitä, että yliopistojen uuden lain myötä saama itsenäisen oikeushenkilön asema merkitsee itsehallintoa laajempaa oikeutta.

Perustuslakivaliokunta nojautui itsehallintokäsityksessään oikeuskirjallisuudessa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan itsehallinto jakautuu kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan autonomiaan ja taloudellishallinnolliseen autonomiaan. Taloudellishallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista, minkä lisäksi yliopistoilla on oikeus sisäiseen normintoon. Valiokunta katsoi, että yliopistolakiehdotuksen edellä mainittu säännös ei kata yliopiston itsehallinnon taloudellishallinnollista puolta ja saattaa antaa aiheen virheellisiin päätelmiin. Valiokunta piti tarpeellisena, että säännökseen lisätään maininta yliopiston taloudellisesta ja hallinnollisesta autonomiasta. Sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisesti yliopistolain 3 §:n 1 momenttiin lisättiinkin toinen virke: ”Itsehallintoon kuuluu päätöksentekooikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.”

**Yliopiston hallintoelinten kokoonpano.** Toinen yliopistojen itsehallintoa koskenut kysymys, johon perustuslakivaliokunta puuttui, koski julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen kokoonpanoa ja erityisesti yliopistoyhteisön ulkopuolisia hallituksen jäseniä. Valiokunta ei nähnyt huomautettavaa yliopiston hallituksen asettamistavassa, koska lakiehdotuksen mukaan yliopiston oma toimielin, yliopistokollegio, valitsisi yliopistoyhteisön ulkopuoliset jäsenet. Sen sijaan lakiesitykseen sisältynyt ehdotus hallituksen kokoonpanosta, jossa yliopistoyhteisön ulkopuoliset olisivat muodostaneet puheenjohtajan myötä enemmistön, ei valiokunnan mukaan ollut sopusoinnussa perustuslain 123 §:n 1 momentista ilmenevän itsehallinnon kanssa.

Perustuslakivaliokunta piti tätä kysymystä sääätämisjärjestysasiana ja korosti, että yliopiston itsehallinnon takaamiseksi yliopistokollegiolla on oltava mahdollisuus valita yliopistoyhteisön omasta piiristä enemmistö yliopiston hallitukseen. Niin halutessaan yliopistot voivat kyllä valita hallituksen enemmistön yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä, mutta asiasta tulisi yliopiston päättää. Sinänsä itsehallintoa vahvistavana valiokunta piti sitä, että yliopistoyhteisön eri ryhmät ovat edustettuina yliopiston hallituksessa. Perustuslakivaliokunta oli pitänyt lausunnossaan (PeVL 19/2004 vp, s. 2) keskeisenä sitä, että ”ulkopuolisen

jäsenen valitseminen on yliopiston omien toimielinten ja sitä kautta yliopistoon kuuluvien asia ja, että tällöin noudatettava valintamenettely jää johtosäännöllä määrättäväksi”.

Kolmas perustuslakivaliokunnan käsittelemä itsehallintokysymys liittyi säätiöyliopistojen hallinnon järjestämiseen. Valiokunta edellytti, että myös säätiöyliopistojen sääntelyn on täytettävä lailla säättämisen vaatimukset. Valiokunta ei sinällään pitänyt perustuslain vastaisena yliopistojen organisointia yksityisoikeudellisten yhteisöjen muotoon, mutta korosti, että tällaisten laitosten on tarjottava takeet opetuksen ja tutkimuksen vapaudelle ja niiden hallinto on järjestettävä tiedeyhteisön itsehallinnon turvaavalla, perustuslain 123.1 §:n tarkoittamalla tavalla.

Edellä esitetyn mukaan yliopistolakia koskevaa esitystä muutettiin eduskuntakäsittelyssä useissa kohdissa. Lainvalmistelutyössä ei ollut otettu riittävästi huomioon yliopistojen valtiotieteellisen itsehallinnon merkitystä yliopistojen ylimmän toimielimen, hallituksen ja säätiöyliopistojen aseman järjestämisessä. Perustuslakivaliokunta huomautti lainvalmistelusta vastuussa olevia siitä, että Aalto-yliopiston säädekirja oli allekirjoitettu jo kesäkuussa 2008 ja että yliopistolle oli jo valittu hallitus ennen kuin säätiöyliopistolle oli luotu lainsäädännöllinen pohja yliopistolakia uudistamalla. Menettely merkitsi perustuslakivaliokunnan sivuuttamista uuden yliopistomallin toteuttamisessa. Lisäksi valiokunta totesi, että säätiöyliopistoille jo hyväksytyt säännöt eivät olleet sopusoinnussa perustuslain kanssa, joten sääntöjä on muutettava ennen kuin uutta yliopistolakia sovelletaan säätiöyliopistoihin.

**Toimintaedellytysten turvaaminen.** Perustuslakivaliokunta loi yliopistolakia koskevasta hallituksen esityksestä antamissaan lausunnoissa siten yleisen tulkintalinjan siitä, mitä yliopistojen perustuslaissa turvattu itsehallinto tarkoittaa. Valiokunta on eräissä myöhemmissä lausunnoissaan täsmentänyt joiltakin osin sitä, että itsehallinnon piiriin kuuluu myös taloudellista vastuuta toimintaedellytysten turvaamisesta. Siten yliopistojen taloudellinen autonomia edellyttää valtiovallan toimesta sellaista rahoituksen määrää, että yliopisto voi selviytyä perustehtävistään (PeVL 10/2015 vp ja PeVL 14/2015 vp).

Hallituksen esityksestä laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2015 vp) siten, että vuosina 2016–2018 yliopistoille ja ammattikorkeakouluille osoitettavaa määrärahaa ei korotettaisi vuotuista kustannustason nousua vastaavasti, perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 10/2015 vp) mm. totesi, että valtiolla on vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista resursseista ja että tämä rahoitusvastuu toteutuu etenkin yliopistojen perusrahoituksen muodossa. Arvioidessaan lainsäädännön vaikutusta yliopistojen itsehallinnon taloudelliseen perustaan perustuslakivaliokunta on perustuslain 16 §:n 3 momentista ja 123 §:n 1 momentista johtuen pitänyt tärkeänä, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä (ks. PeVL 37/2009 vp).

Vastaavasti lausunnossaan hallituksen esityksestä, joka koski Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavan ns. apteekkikompensaation kumoamista (PeVL 14/2015 vp), perustusvaliokunta viitaten em. lausuntoon (PeVL 10/2015 vp) uudestaanakin totesi, että julkisen vallan velvoite turvata tieteen vapaus ja korkeakoulutuksen muodossa tapahtuvan itsensä kehittämisen puitteet kohdistuvat ensisijaisesti valtioon korkeakoulujen rahoittajana. Valtiolla on vastuu korkeakoulujen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista, mikä edellyttää huolehtimista siitä, että korkeakoulut voivat myös käytännössä suoriutua niille laissa säädetyistä tehtävistä. Perustuslain 16 §:n 3 momentista ja perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvista syistä valiokunta piti perusteltuna, että apteekkikompensaatiosta luopuminen toteutettaisiin asteittain, porrastamalla heikennyksen voimaansaattamista.

Tässä heijastuu yleisemminkin perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n velvoite, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sen on yleensä katsottu kohdistuvan lähinnä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) oli myös jo todettu säännöksestä voitavan johtaa julkisen vallan tietyn sisältöinen velvollisuus julkisiin tukitoimiin myös tieteen ja taiteen vapauden toteutumiseksi.

### 3.3 Yliopistojen hallintorakenne ja johtosäännöt

**Johtosäännöt alemman asteista lainsäädäntöä.** Yliopistolain 14 §:n mukaan julkisoikeudellisen yliopiston ylin päättävä toimielin on hallitus. Säätiöyliopistojen kohdalla sääntely on väljempää (24 §), mutta säännöksistä käy ilmi, että myös niissä hallitus on ylin päättävä toimielin. Hallituksen tehtäviin kuuluu johtosääntöjen hyväksyminen. Johtosäännöillä yliopisto voi kehittää toimintaansa ja määrätä yliopiston toimintarakenteesta. Näin ollen johtosäännöt ovat keskeinen instrumentti, joilla yliopisto voi toteuttaa perustuslain (123 §) ja yliopistolain (3 §) turvaamaa itsehallintoaan. Ne ovat siten hallinnollisen autonomian kehittämisen keskeisimpiä välineitä.

Johtosäännöt ovat ns. alemman asteista lainsäädäntöä, jonka antaminen perustuu yliopistolain 28 §:n valtuutukseen. Tällaisen alemman asteisen lainsäädännön säätämisessä on kaksi perusperiaatetta: 1) alemman asteinen sääntely ei saa olla ristiriidassa ylemmän asteisen (tässä tapauksessa erityisesti yliopistolain tai -asetuksen) kanssa ja 2) alemman asteisessa sääntelyssä tulee säätää kaikesta siitä, mistä ylemmän asteiset säädökset edellyttävät säädettävän. Näillä periaatteilla on olennainen vaikutus sen suhteen, mitä johtosäännössä voidaan ja mitä siinä pitää säännellä.

Kun lähtökohtana on, ettei johtosääntö saa olla ristiriidassa lain tai asetuksen kanssa, on sääntelyekonomian kannalta järkevää, ettei johtosäännössä toisteta sitä, mitä laissa tai asetuksessa on jo säädetty. Yliopiston toiminnassahan on sovellettava lakia ja asetusta joka tapauksessa – ei (edes) samansisältöistä johtosäännön määräystä. Jos jostakin syystä laki- tai asetustekstiä halutaan toistaa johtosäännössä, on ehdottomasti varmistuttava, että johtosäännön teksti on identtinen laki- tai asetustekstin kanssa. Tällöin on myös huolehdittava, että lainsäädännön mahdollisesti muuttuessa vastaavat muutokset tehdään johtosääntöön.

Hyvän johtosäännön erityisenä ansiona voidaan pitää sitä, että siinä vältetään sääntelemästä hyvin pienistä yksityiskohdista ja samalla vältetään jäykistämästä yliopiston hallintoa. Yhtenä yliopistouudistuksen tärkeänä tavoitteenahan oli lisätä yliopiston (hallinto-) toiminnan joustavuutta ja vähentää tarpeetonta byrokratiaa. Riittävän väljä ja joustava johtosääntö sallii joustavamman ja tehokkaamman hallintotoiminnan – tietysti yleisen lainsäädännön asettamissa rajoissa. Tämä tarkoittaa, että johtosääntö ei estä hyvän hallintokulttuurin muodostumista, millä viime kädessä on ratkaiseva merkitys yliopistodemokratian kannaltakin.

Selvitysryhmän tarkastelemissa johtosäännöissä on pääosin säädetty niistä asioista, joista yliopistolain mukaan tuleekin säätää. Sen sijaan johtosäännöissä on runsaasti tarpeetonta sääntelyä, osittain ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

Seuraavassa on tarkasteltu pääpiirteittäin, miten eri yliopistoissa on johtosäännön tasolla säädetty demokratian kannalta keskeisten toimielinten tehtävistä ja erityisesti yliopistokollegion tai vastaavan ja hallituksen suhteista.

**Svenska handelshögskolan (Hanken).** Nykyinen johtosääntö on tullut voimaan 1.1.2019.<sup>53</sup> Johtosäännössä on 22 pykälää, mikä on vähän verrattuna useimpiin johtosääntöihin. Pykälät ovat sisällöltään melko suurpiirteisiä, ja hallintoelimille on annettu hyvin vähän muita kuin yliopistolaissa mainittuja tehtäviä.

Yliopiston päätöksenteosta vastaavia hallintoelimiä ovat johtosäännön 4 §:n mukaan hallitus, yliopistokollegio sekä akateeminen neuvosto (jakautuu tutkimusneuvostoon ja koulutusneuvostoon). Hallituksesta määrätään erittäin tiukasti, vain johtosäännön 5 §:ssä. Sen lisäksi, mitä yliopistolaissa säädetään, hallituksen tehtävänä on myös vararehtorien nimittäminen, vaalilautakunnan (*valnämnd*) nimittäminen, tutkintotoimikunnan nimittäminen ja lainan ottamisesta päättäminen. Hallituksessa on 10 jäsentä, joista neljä tulee yliopiston ulkopuolilta. Erityinen

53 Johtosääntö ei ole saatavilla Hankenin ulkoisilla www-sivulla.



vaalivaliokunta (*valutskott*) valmistelee johtosäännön 6 §:n nojalla ulkopuolisten jäsenten valintaa<sup>54</sup>. Sen jäsenet, ovat yliopistokollegion nimeämiä. Heitä on kuusi, kaksi edustaa professoreita, kaksi muita opettajia ja tutkijoita ja muuta henkilöstöä ja kaksi opiskelijoita. Yliopistokollegion kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään johtosäännön 6 §:ssä. Siihen kuuluu 18 jäsentä, joista 6 on professoreja, 6 muuta tutkimus- ja opetushenkilöstöä ja muuta henkilökuntaa ja 6 opiskelijoita. Yliopistolaissa lueteltujen tehtävien lisäksi kollegio vastaa akateemisen neuvoston jäsenten nimittämisestä. Kollegion valinnasta ei säädetä tarkemmin kuin mitä yliopistolaissa säädetään.

**Helsingin yliopisto.** Helsingin yliopiston hallitus on hyväksynyt nykyisen johtosäännön 15.4.2015. Muutoksia siihen on tehty 19.10.2016, 13.12.2017, 18.8.2020 sekä väliaikaisesti 28.20.2020.<sup>55</sup> Muutoksista jälkimmäisessä muutettiin merkittävä määrä pykälä (esim. dekaanien valintaa koskien) ainakin osittain. Johtosäännössä on 56 pykälää.

Johtosäännön 3 luvusta nähdään, että yliopiston toimielimiä ja muita merkittäviä toimijoita ovat rehtori, kansleri, hallintojohtaja, hallitus, yliopistokollegio, yliopistopalvelut ja tiedekunnat. Johtosäännön 7 § koskee hallitusta. Kyseessä on poikkeuksellisen yleisluontoinen ja suppea hallitusta koskeva pykälä.<sup>56</sup> Yliopiston hallitus on 13-jäseninen. Jäsenistä 6 on yliopiston ulkopuolisia. Johtosäännön 6 § koskee kollegiota. Siinä on 50 jäsentä. Professorikunnan edustajia on 20, mikä on enemmän kuin muiden ryhmien edustajia. Muun opetus- ja tutkimushenkilöstön sekä muun henkilöstön edustajia on 15. Myös opiskelijoiden edustajia on 15. Kollegion tehtävistä on määrätty melko yleisluontoisesti. Sen tehtäviä ovat yliopistolaissa säädettyjen lisäksi kanslerin valinta ja kokoontuminen vähintään kaksi kertaa vuodessa keskustelemaan merkittävistä koko yliopistoa koskevista asioista.

**Itä-Suomen yliopisto.** Uusi johtosääntö on tullut voimaa 2.12.2020 ja sillä on kumottu 30.10.2019 hyväksytty johtosääntö<sup>57</sup>. Johtosäännön uudistaminen ja muuttaminen on ollut yleistä viime vuosina. Nykyisessä johtosäännössä on 36 pykälää.

54 Kollegiet utser inom sin krets ett valutskott för beredning av val av externa styrelsemedlemmar.

55 [https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hy-johtosaanto\\_2018\\_su.pdf](https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hy-johtosaanto_2018_su.pdf)

56 Hallitus on yliopiston ylin päättävä toimielin, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja jäsenten valinnasta sekä mahdollisesta tehtävästään vapauttamisesta säädetään yliopistolaissa. Hallitus hyväksyy yliopiston toimeenpanosuunnitelman ja budjetin yhteydessä rahoitussuunnitelman, investointisuunnitelman, omavaraisuustavoitteen ja pitkäaikaisten lainojen nostovaltuudet. Hallitus hyväksyy yliopiston sijoitustoiminnan periaatteet ja perusallokaation.

57 Johtosääntö löytyy sivun <https://www.uef.fi/fi/yliopisto> kautta.

Yliopiston toimielimiä koskee johtosäännön 2 §. Sen mukaan ”yliopiston hallinnosta vastaavat yliopistolain mukaan hallitus, rehtorit, yliopistokollegio, tiedekuntaneuvostot ja dekaanit. Käytännön hallintotehtäviä varten yliopistossa on yliopistopalvelut”. Hallituksen tehtävistä määrätään johtosäännön 3 §:ssä, joka on ainoa hallitusta tai sen toimintaa koskeva pykälä. Hallituksen tehtävänä on ”sen lisäksi, mitä yliopistolaissa säädetään: 1. päättää rehtorin tehtävän haettavaksi julistamisesta ja valita rehtorit hallituksen puheenjohtajan esityksestä viiden vuoden määräajaksi tehtävää hakeneista tai siihen suostumuksensa antaneista, 2. päättää rehtoreiden palvelussuhteen ehdoista 3. hyväksyä tulosityksikoittain sitova talousarvio yliopiston kaikille vastuualueille vahvistetun vastuualueluokituksen mukaisesti ennen talousarviovuoden alkua, 4. hyväksyä sitoumukset, joiden kustannusvaikutukset ovat yliopistolle yli 10 miljoonaa euroa ja 5. päättää tiedekuntaneuvoston jäsenmäärästä ja sen jakautumisesta eri ryhmien kesken.” Yliopiston hallituksessa on 10 jäsentä, joista neljä on yliopistoyhteisön ulkopuolelta.

Yliopistokollegiosta määrätään 6 §:ssä. Yliopistokollegioon kuuluu 24 jäsentä. Kollegion jäsenistä 8 edustaa professoreita, 8 muita opettajia, tutkijoita ja muuta henkilökuntaa sekä 8 opiskelijoita. Yliopistokollegion tehtävänä on sen lisäksi, mitä yliopistolaissa säädetään, kokoontua vähintään kaksi kertaa vuodessa keskustelemaan merkittävistä koko yliopistoa koskevista asioista.

**Jyväskylän yliopisto.** Nykyinen johtosääntö on hyväksytty 11.12.2013.<sup>58</sup> Johtosääntöön on tehty muutoksia 14.5.2014, 14.1.2015, 16.3.2015, 18.10.2016, 13.6.2018 ja 21.5.2019 eli käytännössä joka vuosi. Johtosäännössä on 50 pykälää.

Siinä määritellään akateemiset ja hallinnolliset toimielimet. Hallituksesta on johtosäännön 4 §, joka sisältää enimmäkseen suoria lainauksia yliopistolaista. Yliopiston hallituksessa on tällä hetkellä 7 jäsentä, joista kolme on yliopiston ulkopuolelta. Yliopistolain toimivallan ja velvollisuuksien lisäksi hallitus päättää vahingonkorvauskanteen nostamisesta monijäsenisen hallintoelimen jäsentä vastaan, päättää yli 2 miljoonan euron hankinnoista. Hallitus voi nimittää toimintansa tueksi valiokuntia, jotka raportoivat suoraan hallitukselle. Hallitus tapaa yliopistokollegion vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yliopistokollegioon kuuluu johtosäännön 7 §:n mukaan 30 jäsentä, joista 10 edustaa professoreita, 10 muuta opetus- ja tutkimushenkilöstöä sekä muuta henkilöstöä ja 10 opiskelijoita. Yliopistolaissa säädettyjen tehtävien lisäksi kollegion tehtävänä on päättää hallituksen jäsenten palkkioista.

58 <https://www.jyu.fi/fi/yliopisto/organisaatio-ja-johtaminen/johtosaanto-ja-periaatteet/dokumentit/johtosaannot/johtosaanto>

**Lapin yliopisto.** Johtosääntö on vuodelta 2009. Sitä on päivitetty edellisen ker-  
ran 2.10.2018.<sup>59</sup> Vuosina 2011 ja 2013 tehtiin useita muutoksia. Johtosäännössä on  
70 pykälää, joka on selvästi enemmän kuin muissa johtosäännöissä. Siinä on myös  
yliopistolain toistoa sekä paljon luetteloita, joissa on yksityiskohtia eri toimijoiden  
tehtävistä.

Johtosäännön 6 §:n mukaan yliopiston toimielimiä ovat hallitus, rehtori ja yliopisto-  
kollegio. Yliopistolla on lisäksi rehtorin alainen johtoryhmä ja hallintoyksikkö. Johto-  
säännön 8 ja 9 §:ssä on muihin johtosääntöihin verrattuna poikkeuksellisesti ilmoi-  
tettu suoraan hallituksen jäsenmäärä (11) ja kokoonpano (2 professoria, 2 muuta  
opettajaa, tutkijaa ja muuta henkilöstöä sekä 2 opiskelijaa). Yliopiston ulkopuo-  
lisia jäseniä on 5, mikä myös näkyy johtosäännöstä. Lisäksi siitä ilmenee hallituk-  
sen valintaan ja toimikauteen liittyvät yksityiskohdat sekä hallituksen tehtävät (9 §)  
niin, että tehtäväluettelo sisältää paljon muutakin kuin yliopistolain hallitusta kos-  
kevat määräykset. Yliopistokollegioon kuuluu 14 §:n mukaan 24 jäsentä, joista 8  
on professoria, 8 muuta opetus- ja tutkimushenkilöstä sekä muuta henkilökuntaa  
ja 8 opiskelijaita. Yliopistokollegion tehtävät on lueteltu identtisesti yliopistolain  
kanssa.

**Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto (LUT).** Nykyinen johtosääntö on  
hyväksytty 24.9.2020 ja tullut voimaan 1.10.2020. Johtosäännössä on 55 pykälää.<sup>60</sup>  
Johtosääntö on poikkeuksellisesti jaettu kahteen osaan: LUT:n konsernisääntöön ja  
LUT-yliopiston korkeakoulusääntöön. Jako on hieman sekava, ja aikaansaa sen, että  
yliopiston toimielimistä ja hallituksesta määrätään eri osissa johtosääntöä.

Johtosäännön 18 §:n (2. osa) mukaan toimielimiä ovat yliopistokollegio, hallitus,  
rehtori, vararehtori(t), akateemiset neuvostot, akateemisten yksiköiden johtajat ja  
varajohtajat, väitöskirjalautakunta ja tutkintolautakunta. Johtosäännön 7 § (1. osa)  
koskee yliopiston hallitusta. Hallituksen valintaa ja jäseniä koskeissa pykälissä viita-  
taan suoraan yliopistolain 14–16 §:iin. Muuten pykälä on suhteellisen yksityiskohtai-  
nen ainakin siinä, että hallitukselle kuuluvat tehtävät on luetteloitu yksityiskohtai-  
semmin kuin yliopistolaissa on säädetty. Lisäksi hallituksen valinnasta on olemassa  
määräys, kun se monista johtosäännöistä puuttuu kokonaan. Pykälä eroaa jonkin  
verran johtosäännön muusta tyylistä, joka on suurilta osin yleisluontoinen. Hallituk-  
sen tehtäviin kuuluu laissa säädettyjen tehtävien lisäksi ”päättää, ketkä ovat oikeu-  
tettuja edustamaan yliopistoa, myöntää yliopiston henkilöstöön kuuluvalla pro-  
fessorin arvo, päättää kustakin koulutusohjelmasta vastuussa oleva akateeminen

59 <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=04b22c76-9881-46b4-b88c-1aaaa2fe3bbb>

60 Johtosääntö ei löydy yliopiston ulkoisilta www-sivuilta.

yksikkö, päättää kunniatohtoreista ja LUT-yliopiston ansiomerkkien myöntämisestä, päättää tytäryhteisön perustamisesta tai hankkimisesta, valtuuttaa määräämänsä henkilön LUT-yliopiston puolesta hyväksymään tytäryhteisöä koskevan yhtiöjärjestyksen tai yhteisön säännöt sekä niiden muutokset, hyväksyä tytär- ja osakkuusyhtiöiden osakassopimukset, valtuuttaa määräämänsä henkilön osallistumaan tytäryhtiöiden yhtiökokoukseen ja edustamaan LUT-yliopistoa tytäryhtiöiden yhtiökokouksissa, hyväksyy sijoitustoiminnan periaatteet, joiden mukaan LUT-konsernin rahavarat sijoitetaan.” Hallitus voi myöntää yliopistokollegion puheenjohtajalle läsnäolo- ja puheoikeuden hallituksen kokouksissa. Hallituksen jäseniä on 9, joista 5 on yliopiston ulkopuolisia – kyseessä on Vaasan yliopiston ohella ainoa julkisoikeudellinen, jossa yli puolet hallituksen jäsenistä on yliopiston ulkopuolisia. Yliopistokollegiota koskee johtosäännön 5 §. Kollegioon kuuluu 12 jäsentä, joista 4 valitaan professorien, 4 muiden opettajien ja tutkijoiden sekä muun henkilöstön sekä 4 opiskelijoiden keskuudesta. Yliopistolain mukaisten tehtävien lisäksi se päättää hallituksen jäsenten palkkioista.

**Oulun yliopisto** Nykyinen johtosääntö<sup>61</sup> on hyväksytty 23.11.2015, ja siitä on muutettu yksi pykälä (4 §) vuonna 2017. Johtosäännössä on 34 pykälää, ja pituudeltaan yksi lyhyimmistä. Rakenteeltaan ja otsikoinniltaan se muistuttaa Helsingin yliopiston johtosääntöä, joka tosin on selvästi pidempi.

Yliopiston toimijoiksi ja toimielimiksi on lueteltu rehtori, vararehtori, dekaanit, tutkimusyksikönjohtajat, yliopistokollegio, hallitus, tiedekuntahallitus ja yliopiston strategian valmisteluun osallistuva neuvottelukunta. Hallituksesta on määrätty 7 §:ssä ja varsin yleisluontoisesti, kuvailevasti ja suppeasti. Tässä mielessä hallitusta koskeva sääntely muistuttaa Helsingin yliopiston valitsemaa. Hallituksessa on 12 jäsentä, joista 6 on yliopiston ulkopuolisia jäseniä, jolloin äänten mennessä tasan, puheenjohtajan ääni ratkaisee. Yliopistokollegiosta koskee johtosäännön 6 §. Kollegion edustajamäärät eivät ole tasaiset eri ryhmien kesken, vaan professoreja on Helsingin yliopiston tapaan enemmän. Yliopistokollegioon kuuluu 24 jäsentä, joista 10 edustaa professoreita, 7 muita opettajia, tutkijoita ja muuta henkilökuntaa sekä 7 opiskelijointa. Pykälästä ilmenee, ettei kollegiolle ole säädetty muita tehtäviä kuin yliopistolain mukaiset.

**Turun yliopisto.** Johtosääntö on vuodelta 2015.<sup>62</sup> Muutoksia on kuitenkin tehty 15.4.2016, 7.6.2016, 28.4.2017, 16.11.2018, 15.3.2019 ja 10.6.2019. Johtosäännössä on 46 pykälää.

61 Johtosääntö ei löydy yliopiston ulkoisilta www-sivuilta.

62 <https://www.utu.fi/sites/default/files/public%3A//media/file/turun-yliopiston-johtosaanto.pdf>

Johtosäännön 5 §:n mukaan yliopiston ”yliopiston hallintoa hoitavat hallitus, rehtori ja vararehtorit, yliopistokollegio, kehittämispalvelut, talouspalvelut, viestintä sekä yliopistopalvelut”. Hallituksen jäsenistä tai valinnasta ei määrätä yksityiskohtaisemmin kuin yliopistolaissa. Hallituksessa voi olla 7 tai 9–14 jäsentä. Tällä hetkellä jäseniä on 10, joista 4 on yliopiston ulkopuolelta. Yliopistokollegiosta on johtosäännön 16 §. Kollegioon kuuluu 30 jäsentä, joista 10 on professoreita, 10 muuta opetus- ja tutkimushenkilöstöä sekä muuta henkilöstöä ja 10 opiskelijoita. Kollegion tehtävät ovat yliopistolain 22 §:n mukaiset. Lisäksi se päättää hallituksen jäsenten palkkioista. Kollegion tulee kokoontua tarpeen mukaan keskustelemaan merkittävistä koko yliopistoa koskevista asioista.

**Taideyliopisto.** Johtosääntö on hyväksytty 11.3.2013.<sup>63</sup> Sitä on muutettu 30.9.2016 ja 26.9.2018. Tämä on melko harvoin verrattuna muihin, sillä useita johtosääntöjä on päivitetty kerran vuodessa tai kahdessa. Johtosäännössä on 26 pykälää, mikä on toiseksi pienin määrä suomalaisten yliopistojen johtosäännöissä. Pykälät ovat kuitenkin tyyliltään melko pitkiä ja luettelomaisia, joten sisällön määrässä päästään melko lähelle yli 30 pykälän johtosääntöjä.

Yliopiston toimielimet ovat johtosäännön 4 §:n mukaan hallitus, rehtori, yliopistokollegio, professorineuvosto, tutkintolautakunta ja vaalitoimikunta. Hallituksen kokoonpanosta määrätään 5 §:ssä, joka on suurelta osin identtinen yliopistolain 15 §:n kanssa. Hallituksen puheenjohtaja voi lisäksi kutsua dekaanin tai dekaanit kokoukseen asiantuntijoiksi käsiteltäessä akatemian tai akatemioiden asioita. Hallituksessa on 11 jäsentä, joista 5 yliopiston ulkopuolisia. Yliopistokollegiosta määrätään johtosäännön 10 ja 11 §:ssä. Kollegioon kuuluu 18 jäsentä, joista 6 on professoreja, 6 muuta opettajaa- ja tutkijaa ja muuta henkilöstöä sekä 6 opiskelijoita. Ryhmässä yliopiston professorit yliopistokollegiossa on 1–3 jäsentä jokaisesta akatemiasta Kuvataideakatemia, Teatterikorkeakoulu ja Sibelius-Akatemia. Yliopistolain mukaisten tehtävien lisäksi kollegio päättää hallituksen jäsenten palkkioista.

**Vaasan yliopisto.** Nykyinen johtosääntö on hyväksytty 22.6.2017.<sup>64</sup> Sitä on muutettu 27.10.2017, 15.12.2017 ja 22.2.2019 sekä 3.4.2020.

Johtosäännössä on 36 pykälää. Johtosäännön 2 §:n mukaan yliopistossa ”hallintoa hoitavat yliopistolaissa tarkoitetut yliopistokollegio, hallitus, rehtori ja vararehtori, akateemisten yksiköiden johtoryhmät ja dekaanit sekä tässä johtosäännössä määritellyt tutkimus- ja koulutusneuvosto, tutkimusalojen ja erillisten laitosten

63 <https://www.uniarts.fi/dokumentit/johtosaanto-ja-saadokset/>

64 [https://www.univaasa.fi/sites/default/files/2020-09/vaasan\\_yliopiston\\_johtosaanto\\_3.4.2020.pdf](https://www.univaasa.fi/sites/default/files/2020-09/vaasan_yliopiston_johtosaanto_3.4.2020.pdf)

johtajat sekä yliopistopalvelut. Lisäksi yliopistossa on nimitystoimikunta.” Johtosäännön 8 §:ssä, joka koskee hallitusta, on suoraan määritelty ne hallituksen valintaan ja toimivaltaan liittyvät määräykset, jotka poikkeavat yliopistolaista. Tämä sääntelytapa eroaa muista johtosäännöistä. Hallituksessa on 9 jäsentä, joista 5 on yliopiston ulkopuolisia. Yliopistokollegioon kuuluu 7 §:n mukaan 15 jäsentä, eli pie- nin määrä maamme yliopistoissa. Jäsenistä 5 edustaa professoreita, 5 muuta ope- tus- ja tutkimushenkilöstöä sekä muuta henkilöstöä ja 5 opiskelijoita. Yliopistolain mukaisten tehtävien lisäksi kollegion tehtävänä on valita tutkimus- ja koulutusneu- vostoon professoreita sekä muuta opetus- ja tutkimushenkilöstöä ja muuta henki- löstöä edustavat jäsenet sekä vahvistaa opiskelijoita edustavien jäsenten sekä aka- teemisten yksiköiden johtoryhmien valitsemien jäsenten valinta siten kuin vaali- johtosäännössä tarkemmin määrätään. Lisäksi kollegio päättää hallituksen jäsenten palkkioista.

**Åbo Akademi.** Nykyinen johtosääntö on hyväksytty 9.3.2020.<sup>65</sup> Johtosäännössä on vain 27 pykälää. Kyseessä on itse asiassa lyhin ja suurpiirteisin johtosääntö, koska pykälät ovat tyyliltään hyvin yleisluontoisia ja lyhyitä. Luetteloita on vähän.

Johtosäännössä mainittuja toimijoita ovat hallitus, yliopistokollegio, kansleri ja reh- tori. Hallitusta koskevat 8 ja 9 §:t muistuttavat merkittävästi sisällöltään yliopisto- lain 15 §:n sisältöä. Hallituksessa on 10 jäsentä, joista 4 on yliopiston ulkopuolisia. Kollegiossa on 11 §:n mukaan 24 jäsentä, joista 8 on professoria, 8 muuta opettajaa ja tutkijaa ja muuta henkilöstökuntaa sekä 8 opiskelijoita. Kollegion tehtävät ovat samat kuin yliopistolaissa. Lisäksi se päättää hallituksen jäsenten palkkioista sekä kokoontuu tarpeen mukaan keskustelemaan tärkeistä asioista, jotka koskevat koko yliopistoa.

**Aalto-yliopisto.** Aalto-yliopisto on säätiöyliopisto, joten sitä ohjaa yliopistolain lisäksi säätiölaki. Aalto-Korkeakoulusäätiön säännöt on hyväksytty 4.10.2019.<sup>66</sup> Joh- tosääntö on hyväksytty 26.11.2019.<sup>67</sup> Johtosäännössä on 30 pykälää, mutta ne hie- man keskimääräistä yksityiskohtaisempia. Sen sijaan luetteloita on vähän.

Johtosäännön pykälät 6–7 koskevat hallituksen jäseniä ja hallituksen toimintaa. Niissä määrätään mm. hallituksen jäsenten lukumäärästä ja tehtävistä. Sen sijaan hallituksen kokoonpanosta, jäsenten valinnasta, kelpoisuudesta ja toimikaudesta on lausuttu säätiön säännöissä. Hallituksen nimittää akateemisten asiain komitea

65 [https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2020/04/Ledningsinstruktion-for-Abo-Akademi\\_godkand-av-styrelsen-20200309.pdf](https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2020/04/Ledningsinstruktion-for-Abo-Akademi_godkand-av-styrelsen-20200309.pdf)

66 [https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2018-10/aalto-korkeakoulusaatio\\_saannot\\_04102016\\_.pdf](https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2018-10/aalto-korkeakoulusaatio_saannot_04102016_.pdf)

67 Johtosääntö ei löydy yliopiston ulkoisilta www-sivuilta.

yliopiston perustajajäseniä kuultuaan. Yliopiston hallituksena toimii säätiön hallitus. Hallituksessa on 7 jäsentä, jotka kaikki voivat olla yliopistoyhteisön ulkopuolisia. Kolme jäsentä nimitetään henkilöistä, jotka perustajat Suomen valtiota lukuun ottamatta ovat asettaneet ehdolle. Näitä ehdokkaita tulee olla vähintään kaksinkertainen määrä täytettäviin paikkoihin nähden. Akateemisten asiain komitea (AAK) on kollegiota vastaava yliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin, jonka tehtävänä on edistää tutkimuksen, opetuksen sekä taiteellisen toiminnan korkeaa laatua. Komitean jäsenistä yhdeksän (9) edustaa professorikuntaa, kuusi (6) muuta tutkimus- ja opetushenkilöstöä sekä muuta henkilöstöä ja neljä (4) opiskelijoita. Kaikissa edellä mainituissa ryhmissä on edustettuina yliopiston kolme toimialaa – kauppatieteet, tekniset tieteet sekä taidealoisuus. Komitean jäsenet valitsee asianomainen yliopistoyhteisöryhmä. Komitean tehtävät ovat jokseenkin yliopistolain mukaiset.

**Tampereen yliopisto.** Uusi Tampereen yliopisto syntyi vuoden 2019 alussa, kun Tampereen yliopisto ja Tampereen teknillinen yliopisto yhdistyivät uudeksi säätiöyliopistoksi. Uusin johtosääntö on hyväksytty 16.12.2020.<sup>68</sup> Johtosäännössä on 21 pykälää. Johtosääntö on pykälämäärältään lyhyt muihin johtosääntöihin verrattuna. Pykälät ovat kuitenkin melko pitkiä ja sisällöltään yksityiskohtaisia.

Yliopiston toimielimiä ovat hallitus, rehtori, konsistori ja tiedekuntaneuvostot. Säätiön asioita hoitaa ja sitä edustaa strateginen ja riippumaton hallitus, johon kuuluu 7 jäsentä. Säätiön hallitus on yliopiston hallitus. Hallituksen on monipuolisesti edustettava säätiön toimialaan kuuluvien tieteiden ja taiteiden sekä yhteiskuntaelämän ja elinkeinoelämän kotimaista ja kansainvälistä korkeimman tason asiantuntemusta. Hallituksen jäsenet valitsee konsistorin nimittämä kuusijäseninen nimityskomitea. Nimityskomitean jäsenistä kolme on säätiöyliopiston perustajien ehdottamia ja yksi edustaa yliopiston professorikuntaa, yksi muuta opetus- ja tutkimushenkilökuntaa ja yksi opiskelijoita. Näiden yliopistoyhteisöstä valittavien kolmen jäsenen on edustettava yliopiston kolmea osaamiskärkeä, tekniikkaa, terveyttä ja yhteiskuntaa. Konsistori nimittää nimityskomitean puheenjohtajan nimityskomitean jäsenen keskuudesta, Konsistori nimittää hallituksen jäsenet nimityskomitean tekemästä esityksestä. Konsistorin on hyväksyttävä tai hylättävä nimityskomitean esitys kokonaisuudessaan ottaen huomioon se, mitä ehdokasasettelusta on säätiön säännöissä sanottu. Jos konsistori ei hyväksy nimityskomitean tekemää esitystä, se palauttaa esityksen nimityskomitealle uudelleen valmisteltavaksi. Nimityskomitea ei voi tehdä kahdesti saman sisältöistä esitystä konsistorille. Vanha hallitus jatkaa, kunnes uusi on nimitetty. Hallituksen tehtävät luetellaan johtosäännön 4 §:ssä. Säännös

68 Yliopistosäätiön säännöt ja johtosääntö eivät löydy yliopiston ulkoisilta verkkosivuilta.

on huomattavasti yksityiskohtaisempi verrattuna säätiöyliopiston hallituksen tehtäviä koskevaan hyvin yleisluontoiseen yliopistolain 24 §:än 1 momenttiin. Yliopiston monijäsenistä hallintoelintä vastaa konsistori. Konsistoriin kuuluu 19 jäsentä, joista jäsenistä 8 on professoreja, 6 muuta opetus- ja tutkimushenkilökuntaa ja muuta henkilöstöä ja 5 opiskelijoita.

**Yleisiä huomioita johtosäännöistä.** Tarkastelun perusteella voidaan todeta, että johtosäännöt sääntelevät hyvin samanlaisista asioista, mutta sääntelyn yksityiskohtaisuudessa on kuitenkin jonkin verran eroja. Julkisoikeudellisten ja säätiöyliopistojen johtosääntöjen välillä ei ole suuria periaatteellisia eroja. Samankaltaisuus voi kertoa siitä, että yliopistot eivät ole hyödyntäneet sitä autonomiaa, jonka johtosääntö yliopistolain mukaan tarjoaa.

Johtosääntöjen muutosten sisällyttäminen johtosääntöihin näyttää olevan käytännöiltään vähän vaihtelevaa. Kaikissa oli listattu tämänhetkisiin johtosääntöihin tehdyt muutokset, mutta aikaisemmista muutoksista ei aina ole tietoa. Lähes kaikkia johtosääntöjä on muutettu lähes vuosittain. Johtosääntöjen tiheä muuttaminen voi tältä osin kertoa siitä, että johtosäännön muuttamisen avulla yliopistot ovat hyödyntäneet autonomiaansa kehittäessään hallintoaan ja hallintokulttuuriaan. Toisaalta johtosääntöjen tiheä muuttaminen voi johtua myös siitä, että niihin on sisällytetty kovin yksityiskohtaisia säännöksiä, jolloin käytännön hallintotoiminta voi vaatia muutoksia lyhyelläkin aikavälillä.

Hallintojohtosääntöjen pykälien määrä vaihtelee 21 ja 70 välillä. Joissakin sääntely on melko suurpiirteistä ja joissakin taas suositaan luettelomaista, yksityiskohtaisempaa tekstiä. Yliopistolain kanssa osin tai lähes täysin päällekkäistä tekstiä on paljon. Tällainen lainsäännösten toistaminen johtosäännössä on ongelmallista, sillä päätösten pitää kuitenkin perustua lain tulkintaan, ei johtosääntöön. Lakitekstin toistaminen johtosäännössä kertoo myös siitä, että johtosääntöjen tarjoamaa autonomiaa ei ole täysimääräisesti hyödynnetty.

Yleensä johtosäännöissä ei ole – kuten oikein onkin – yliopistolain 15 §:ää tarkempia määräyksiä hallituksen valitsemisesta ja sen kokoonpanosta. Tämä tehtävähän kuuluu yliopistolain mukaan kollegiolle. Poikkeuksena tästä on Lapin yliopiston johtosääntö, jossa on mm. määrätty yksityiskohtaisesti hallituksen jäsenten lukumäärästä ja kokoonpanosta. Lainsäädännön kannalta tämä voi olla ongelmallista, kun yliopistolaki (15 § ja 22 §) määrää, että yliopistokollegio päättää hallituksen jäsenten lukumäärästä. Asian vieminen johtosääntöön on ristiriitaista, kun johtosäännön hyväksyy yliopistolain 14 §:n mukaan hallitus.

Lapin yliopiston johtosääntö on myös laajin ja yksi yksityiskohtaisimmista. Myös Aalto-yliopiston johtosäännössä on tarkkoja säännöksiä hallituksen toiminnasta. Hallituksen koko ja kokoonpano noudattavat yliopistolain määräyksiä, mukaan lukien 15 §:n määräys, jonka mukaan vähintään 40 % hallituksen jäsenistä on yliopiston ulkopuolisia jäseniä.



Tällä hetkellä LUT-yliopistossa yli puolet (5/9) jäsenistä on yliopiston ulkopuolisia henkilöitä. Aalto-yliopistossa on mahdollista, että hallituksen jäsenistä kaikki 7 ovat yliopiston ulkopuolisia (vrt. Tampere). Hallitusten tehtävät noudattavat suurelta osin yliopistolain määräyksiä.

Useissa johtosäännöissä on monia yksityiskohtia yliopistokollegion valinnasta. Jäseniä kollegiossa on tyypillisesti jokaisesta kolmesta ryhmästä 1/3 kustakin, poikkeuksina Helsingin yliopisto, Oulun yliopisto ja Aalto (riippuen kulloinkin olevan akateemisen komitean kokoonpanosta), joissa on lievä professoripainotus.

Kollegion johtosäännöissä määrätyt tehtävät noudattavat pääosin yliopistolakia muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Yliopistolain sääntelyn toistaminen johtosäännössä on tarpeetonta. Yleisimmin yliopistolain säättämien tehtävien lisäksi johtosäännöissä on määräys keskustella yliopistoa koskevista tärkeistä asioista. Voidaan sanoa, että yliopistot ovat varsin vaatimattomasti käyttäneet hyväkseen yliopistoyhteisön ryhmien muodostamaa kollegiota yliopistojen toiminnan kehittämisessä ja yleisen legitimitetin hankkimisessa sekä sisäisen avoimuuden ja tiedonkulun parantamisessa. Tätä heijastaa myös selvitysryhmän kuulemisten avulla hankkima palaute.

Esillä olevan selvitystyön aikana on – erityisesti kuulemisten yhteydessä – esitetty paljon huolta yliopistokollegion tai vastaavan monijäsenisen hallintoelimen vähäisistä tehtävistä. Hallintojohtosäännössä tai vapaamuotoisemmin yliopiston omin päätöksin kollegiolle voidaan kuitenkin antaa nykyistä enemmän tehtäviä – varsinkin asioiden valmistelussa – kunhan ei rikota yliopistolain säännöksiä lain mukaisesta tehtäväjaosta. Tämä olisi yliopistolain tarjoaman autonomian nykyistä laajempaa hyödyntämistä. Tätä mahdollisuutta yliopistot eivät kuitenkaan näytä käyttäneen hyväkseen.

## 4 Yliopistoyhteisö, osallistuminen ja ylioppilaskunnan jäsenyys

### 4.1 Kolmikantainen yliopistodemokratia

**Yliopistolain perussäännös.** Kolmikantaisen yliopistodemokratian rakenne ilmenee lakisääteisesti nykyisin yliopistoyhteisöön kuulumista koskevan yliopistolain 4 §:n perussäännöksestä, jonka mukaan ”yliopistoyhteisöön kuuluvat yliopiston opetus- ja tutkimushenkilöstö, muu henkilöstö ja opiskelijat”. Lakiesityksen perustelujen mukaisesti ”yliopistoyhteisöön luetaan kaikki yliopiston opiskelijat. Opiskelijoita yliopiston päätöksenteossa edustaa ylioppilaskunta, johon kuulusivat esityksen 43 §:ssä tarkemmin määritellysti kaikki opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin sekä muut opiskelijat, jotka ylioppilaskunta on hyväksynyt jäsenikseen” (HE 7/2009 vp s. 53). Yliopiston toimielinten kokoonpanon osalta yliopistolaki sisältää erikseen säännökset.

Julkisoikeudellisen yliopiston hallituksessa tulee lain 15 §:n 2 momentin mukaisesti olla edustettuina seuraavat yliopistoyhteisön ryhmät: 1) yliopiston professorit; 2) muu opetus- ja tutkimushenkilöstö sekä muu henkilöstö; 3) opiskelijat. Yliopistokollegion osalta on edellytetty lain 22 §:n 2 momentissa, että kollegiossa ovat edustettuina edellä 15 §:n 2 momentissa tarkoitetut yliopistoyhteisön ryhmät. Vastaavasti on säätiöyliopiston osalta lain 26 §:n 2 momentissa säädetty, että monijäseniseen hallintoelimeen kuuluu enintään 50 jäsentä ja että siinä ovat edustettuina ainoastaan 15 §:n 2 momentissa mainitut yliopistoyhteisön ryhmät. Säätiöyliopiston hallituksen kokoonpanosta on lain 24 §:ssä erityiset säännökset, joita tarkastellaan jäljempänä vielä erikseen.

**Kehitystaustaa.** Yliopistodemokratia on tulos monivaiheisesta prosessista, jonka taustalta löytyy opiskelijanuorison liikehdintää ja useita selvityksiä. Vuonna 1969 opetusministeri Virolainen ehdotti yliopistoille puitelakia, jolla pyrittiin kompromissiin tieteen vapauden, opettajakunnan aseman ja radikaalin opiskelijaliikkeen vaatimusten välillä hyväksymällä mies ja ääni – periaate suhteellisen vähän valtaa omaavassa valtuustossa, kun taas toiminnallinen johto olisi jäänyt valtuustoon nähden suhteellisen riippumattomille elimille, hallitukselle ja rehtorille. Tämä lakiesitys kaatui lopulta yliopistojen voimakkaaseen jarrutukseen, jossa etenkin vasta perustetulla professoriliitolla oli keskeinen rooli.

Rauenneen lakiesityksen jälkeen opetusministeriö ryhtyi neuvottelemaan hallinnon uudistuksista erikseen jokaisen yliopiston kanssa. Nykyjärjestelmän alkuvaiheita oli, kun

valtioneuvosto päätti 24.9.1969 asettaa jokaista yliopistoa varten asianomaisen korkeakoulun sisäisen hallinnon uudistamista valmistelevalle toimikunnan. Toimikuntiin määrättiin yhtä monta yliopiston opettajien ja muun henkilökunnan sekä toisaalta yhtä monta opiskelijoiden edustajaa.

Toimikuntien tehtävänä oli suorittaa ao. korkeakoulun nykyisen organisaation ja hallinnon kartoitus; laatia ehdotuksia suunnittelun ja hallinnon tehtävien jakamisesta korkeakoulun hallinnon eri tasoille; suorittaa valmisteluja korkeakoulun uusien perussääntöjen laatimiseksi sekä suorittaa muut myöhemmin annettavat tehtävät.

Mainittakoon esimerkkinä, että Helsingin yliopiston hallinnonuudistustoimikunta asetettiin 6.11.1969. Toimikunta antoi mietintönsä 30.9.1970 ja oli lähellä yksimielistä mietintöä, jossa eroteltiin vaaleihin perustuva arkinen laitoshallinto, asiantuntemusta vaativa tiedekuntahallinto ja tehokas keskushallinto.<sup>69</sup> Kuitenkin ajan keskusteluilmapiiriä heijastaen laajan työn tuloksena oli lopulta kolme mielipidettä: opettajien ja muun henkilökunnan mielipide (6 jäsentä), opiskelijoiden mielipide (6 jäsentä) sekä vain puheenjohtajan nimiin kirjattu, aikaisemmin toimikunnassa yksimielisesti soviteltu mielipide, jolta pohjalta pitkän odotuksen ja lisäselvitysten jälkeen lopulta toteutui nykyisenkaltaisen kolmikantainen yliopistodemokratia.

Yliopistodemokratian niin kuin yleensäkin yleisen, demokraattisen osallistumisen edistämisessä on historiassa ollut usein kynnyksiä, joihin ei ole tässä syytä lähemmin pysähtyä. Mainittakoon kuitenkin eduskuntakäsittelyyn asti yltäneet mielenilmaisut viime vuosikymmeniltä. Vuonna 1935 suomalaismieliset ylioppilaat olivat mukana sabotoimassa ylimääräisten valtiopäivien työtä laadittaessa uutta yliopistolakia. Jarrutusistunnoissa käyttökelpoisilla kansanedustajilla luetettiin mitä tahansa tekstiä, ettei asiaa vain ehdittäisi käsitellä loppuun. Vastaavanlaista jarrutustaktikkaa nähtiin 1970-luvun alussa, kun eduskunnassa väiteltiin yliopistolakiin yritetystä ns. mies ja ääni – periaatteesta. Eihän siitäkään hankkeesta eduskunnassa nähdyn jarrutuskeskustelun jälkeen mitään tullut.

Toimikuntavaiheen jälkeen säädettiin yliopistokohtaiset hallintoasetukset, jotka tosin muistuttivat toisiaan. Hallintoasetukset oli tarkoitettu väliaikaisiksi, mutta ne olivat voimassa lopulta toistakymmentä vuotta.

**Nykyiseen kolmikantademokratiaan.** Yliopistoja koskeva yhteinen yliopistolaki (645/1997) tuli voimaan elokuussa 1998. Tätä aikaisemmin säädökset olivat jokaista

<sup>69</sup> Komiteamietintö 1970: B 73.

yliopistoa ja korkeakoulua koskevissa erillislaeissa. Yliopistolailla ja yliopistoasetuksella (115/1998) säädettiin yliopistojen tutkimuksesta ja opetuksesta, hallinnosta, opiskelijoista sekä muutoksenhausta. Yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista ja niiden rakenteesta sekä siitä, mitä tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa, säädettiin valtioneuvoston asetuksella. Koulutusohjelmista säädettiin yliopistojen esityksestä opetusministeriön asetuksella. Vuoden 1997 yliopistolaki vakiinnutti kolmikantaisen yliopistodemokratian.

Lain mukaan yliopiston ylin päättävä hallintoelin oli hallitus, jonka tehtävänä oli kehittää yliopiston toimintaa, hyväksyä talous- ja toimintasuunnitelmat, päättää määrärahojen jakamisen perusteista, antaa lausuntoja yliopistoa koskevissa periaatteellisesti tärkeissä asioissa sekä hyväksyä johtosäännöt ja muut vastaavat sisäiset määräykset. Hallituksen puheenjohtajana toimi rehtori. Hallituksessa olivat lisäksi edustettuina ryhmittäin yliopiston professorit, muut opettajat ja tutkijat sekä muu henkilöstö sekä opiskelijat.

Pääsääntöisesti hallitusten jäsenet valittiin vaaleilla. Muutamissa yliopistoissa dekaanit olivat johtosäännön perusteella hallituksen jäseniä ja kuuluivat tällöin professorien kiintiöön. Hallitusten yleisin toimikauden pituus oli kolme vuotta. Joissakin yliopistoissa opiskelijajäsenten kauden pituus oli rajattu alle kolmeen vuoteen. Osassa yliopistoja oli rehtorin tukena johtoryhmä, jossa valmisteltiin asioita hallituksen kokouksia varten.

**Myöhempiä uudistuksia.** Yliopistojen toimintaa ja tehtäviä koskevia säädöksiä on uudistettu useampaan kertaan vuoden 1998 jälkeen. Niin sanotuksi kolmanneksi tehtäväksi on säädetty yliopistoille velvollisuus opetus- ja tutkimustehtäviään hoitaessaan toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tähän liittyen yliopistolaissa lisättiin yliopistojen mahdollisuuksia nimetä hallituksensa jäseniksi ulkopuolisia henkilöitä. Yliopistoyhteisön ulkopuolisia henkilöitä tuli nimetä vähintään yksi ja enintään kolmannes hallituksesta.

Kaikissa yliopistoissa ei vielä uutta yliopistolakia (2009) säädettäessä ollut hallituksessa ulkopuolisia jäseniä, mikä oli mahdollista 1997 yliopistolain muutoksen yhteydessä säädetyin siirtymäajan vuoksi. Syksyn 2004 muutoksen jälkeen valittavissa hallituksissa oli kuitenkin oltava vähintään yksi ulkopuolinen jäsen. Ulkopuolisten jäsenten valintatapa vaihteli yliopistoittain. Useimmissa yliopistoissa ulkopuoliset jäsenet valitsi hallitus tai vaalikollegio, joka valitsi hallituksen.

Yliopiston ja ympäröivän yhteiskunnan yhteistyötä varten joissakin yliopistoissa oli neuvottelukunta, johon oli koottu keskeisten yhteistyötahojen edustajia. Useimmiten neuvottelukunnan nimitti yliopiston hallitus, joissakin yliopistoissa rehtori. Neuvottelukunta, jossa ei välttämättä ollut yliopistoyhteisön ryhmien edustusta ja ei siis kolmikan-taa, nimitti monissa yliopistoissa hallituksen ulkopuoliset jäsenet. Joissakin tapauksissa

ulkopuolisten hallitusten jäsenten nimittämisvalta oli annettu suoraan yliopiston ulkopuoliselle oikeushenkilölle.

Hallituksen esityksessä uudeksi yliopistolaiksi (HE 7/2009 vp) korostettiin yliopistojen luonnetta yhteisönä. ”Yliopistot säilyvät yhteisinä, joihin nykyisen yliopistolain mukaan kuuluvat yliopiston opettajat, tutkijat, muu henkilökunta ja opiskelijat. Julkisoikeudellisina laitoksina toimivissa yliopistoissa hallituksen valinta toteutetaan edelleen sisäisenä valintamenettelynä. Ulkopuolista asiantuntemusta lisätään kaikkien yliopistojen hallituksissa, joiden tehtävänä on strategisista linjauksista päättäminen, resurssien ohjaus ja organisaation kehittäminen. Esityksen mukaan puolet hallituksen jäsenistä mukaan lukien hallituksen puheenjohtaja on yliopiston ulkopuolisia.”

Erityisesti opetuksen ja tutkimuksen katsottiin kuuluvan yliopistojen itsehallinnon ytimeen, jossa päätösvalan katsottiin kuuluvan yliopistoyhteisölle itselleen: ”Opetukseen ja tutkimukseen liittyvissä asioissa vahvistetaan korkeakoulu yhteisön sisäistä päätöksentekoa. Esityksen mukaan akateeminen päätöksenteko säilyy yliopistojen sisäisenä hallintona yliopistoon kuuluvien ryhmien edustajista muodostettujen toimielinten muodossa”.

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli, että yliopistojen sisäiset hallinto- ja johtamisjärjestelmät uudistetaan. ”Rehtorin asemaa ja yliopiston omaa akateemista päätöksentekoa vahvistetaan. Yliopistojen taloudenhoidon vastuun korostuessa itsenäisessä oikeushenkilöasemassa tulee myös rehtorin valinta siirtymään yliopiston hallitukselle. Tämä edistää johtamisjärjestelmän vahvistumista ja asettaa rehtorin selkeästi aikaisempaa toimivaltaisempaan asemaan yliopistossa”.

Uudistuksen yhteiskunnallisina vaikutuksina nähtiin hallituksen esityksessä joustavammat toimintatavat muuttuvassa toimintaympäristössä. Vahvistuvalla johtamisella ajateltiin saatavan aikaan nykyistä korkeatasoisempi yliopistolaitos, joka muodostuu vahvuusalueillaan kansainvälisellä huipulla olevista yliopistoista. Tavoitteena oli parantaa yliopistojen kansainvälisyyttä, laatua ja vaikuttavuutta sekä lisätä niiden tuottavuutta ja tehokkuutta. Pyrkimyksenä oli, että suomalaiset yliopistot voisivat jatkossa toimia samankaltaisin toimintatavoin maailman johtavien, modernien yliopistojen kanssa.

**Nykynäkymiä.** Yliopistojen uusi oikeushenkilöasema merkitsi niiden taloudellisen ja hallinnollisen autonomian vahvistumista. Oikeushenkilöaseman muutos on avannut mahdollisuuksia monipuolistaa rahoitus pohjaa, kilpailla aiempaa paremmin kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta ja tehdä yhteistyötä ulkomaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa sekä osallistua kasvaville ja kansainvälistyville koulutusmarkkinoille. Entistä

itsenäisemmät yliopistot saivat suuremman päätäntävällän tehtäviensä toteuttamisessa sekä selkeästi enemmän vastuuta oman toimintansa ja taloutensa järjestämisestä.

Yliopistolain mukaan yliopiston hallitus päättää yliopiston jakaantumisesta tiedekuntiin tai muihin yksiköihin sekä näiden alaisiin laitoksiin tutkimuksen ja opetuksen järjestämistä varten. Yliopistot ovat jakautuneet tieteenaloittain yksiköihin, joita kutsutaan tiedekunniksi tai osastoiksi. Tiedekunnan tai muun yksikön toimintaa johtaa dekaani tai muu johtaja. Tämän lisäksi yksikössä on hallintoelin, jossa ovat edustettuina yliopistoyhteisön sisäiset tahot.

Yliopistodemokratia pyritään turvaamaan lailla siten, että säädetyissä keskeisissä kollegisissa toimielimissä (hallitus/yliopistokollegio/monijäseninen hallintoelin) on edustus yliopistoyhteisön kaikista ryhmistä. Yliopistokollegio, jolla on tärkeä asema hallituksen valinnassa, koostuu yksinomaan yliopistoyhteisön sisäisistä jäsenistä. Kun autonomia edellyttää, että yliopiston hallinnon toiminnasta voidaan säätää lain asettamissa rajoissa johtosäännöillä, demokratian kannalta on olennaista, että yliopiston hallitus hyväksyy johtosäännöt.

Säätiöyliopistojen toiminta perustuu osittain säätiölakiin, mutta myös niiden on sovellettava yliopistolain säännöksiä ja taattava niiden mukainen yliopistoyhteisön jäsenten vaikutusmahdollisuus.

On selvää, että vaikka yliopistoyhteisön edustus ja vaikutusvalta on turvattu lainsäädännöllä keskeisimmissä kollegisissa toimielimissä, demokraattinen päätöksenteko ja avoin hallintokulttuuri edellyttävät vaikutusmahdollisuuksia myös muulla tavoin. Osassa yliopistoja onkin luotu käytänteitä, joiden avulla on pyritty turvaamaan vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi asioiden valmistelussa ja erityisesti ns. akateemisten asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Nämä voivat perustua yliopistossa hyväksyttyyn johtosääntöön tai yksinkertaisesti omaksuttuun hallintokulttuuriin.

On ilmeistä, että mitä avoimempaa asioiden käsittely on, ja mitä tehokkaammin varhainen vaikutusmahdollisuus on järjestetty, sitä paremmin yhteisö toimii ja sitä hyväksyttävämpää päätöksenteko on. Tämän raportin loppuun on koottu eräitä esimerkkejä selvitysryhmälle esitetyistä hyvistä käytänteistä, joita yliopistolaitoksessa voidaan käyttää laajemminkin.

## 4.2 Ylioppilaskunnan automaatiojäsenyys

**Arviointitehtävä.** Tarkastelun lähtökohtana on ollut yliopistolain uudistamiseen liittynyt perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 11/2009 vp.). Siinä perustusvaliokunta selvitti laajasti vakiintunutta kantaansa, että ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja että sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Valiokunta totesi myös, että lakiehdotuksessa oli lueteltu ylioppilaskunnan erityiset yliopiston hallintoon ja opintososiaalisista etuuksista päättämiseen liittyvät tehtävät. Valiokunnan mielestä tällaiset tehtävät olivat riittävä peruste ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle.

Kun perustuslakivaliokunnan linjaukseen yliopistolain yhteydessä on esitetty viime vuosina myös kriittisiä puheenvuoroja, selvittäjäryhmän on nyt edellytetty arvioivan, ”onko ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden kannalta”. Asiaa käsiteltäessä on tarpeen laajemminkin selvittää perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja oikeuskirjallisuuden pohjalta tulkintojen kehityskaarta. Ylioppilaskunnan jäsenyyttä ja tehtäviä koskevat aineistona monet perustuslakivaliokunnan lausunnot (viime vuosilta mm. PeVL 3/1997 vp, 1/1998 vp, 74/2002 vp, 74/2002 vp, 39/2004 vp ja 33/2018 vp) samoin kuin vertailuaineistona ammatikorkeakoulun opiskelijakunnan osalta esitetyt linjaukset (PeVL 74/2002 vp ja 39/2004 vp).

Asiaa arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös pitemmän aikavälin kehitys yhdistyslakeja koskeissa perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa. Terminologiassa on lausunnoissa käytetty sekä automaatiojäsenyyden että pakkojäsenyyden käsitteitä, millä nyt selvitystyössä ei ole merkitystä.

**Tulkintalinja hallitusmuodon aikana.** Vuoden 1919 Hallitusmuodon 10 §:ssä mainittiin vain oikeus perustaa yhdistys, toisin kuin 1999 perustuslain 13 §:ssä on nykyisin nimenomaan turvattu myös negatiivinen yhdistymisvapaus. Kuitenkin käsitys ns. negatiivisen yhdistymisvapauden nauttimasta perustuslain suojasta vakiintui jo hallitusmuodon säännöksen voimassa ollessa. Toisaalta perustuslakivaliokunta katsoi julkisoikeudellisten yhdistysten pakkojäsenyyden perustuslain sallimaksi yleensäkin siitä huolimatta, että se sisällytti hallitusmuodon 10 §:n tarkoittamaan yhdistysvapauteen myös tämän ns. negatiivisen ulottuvuuden. Tätä valiokunta perusteli erottamalla julkisoikeudelliset yhdistykset paitsi yhdistyslain myös perustuslain suojaaman yhdistymisvapauden alasta. Vakiintunut tulkinta ilmenee seuraavista valiokunnan lausunnoista:

Perustuslakivaliokunta katsoi 1957 lausunnossaan (PeVL 12/1957 vp), että hallitusmuodon 10 §:stä voidaan johtaa myös negatiivisen yhdistymisvapauden periaate, jolla tarkoitettiin kansalaisten oikeutta olla perustamatta yhdistyksiä ja olla liittymättä niihin sekä oikeutta erota yhdistyksen jäsenyydestä. Toisaalta valiokunta erotti 1919 yhdistyslain mukaisesta, sekä positiivisen että negatiivisen

yhdistymisvapauden periaatteille rakentuvasta järjestelmästä ”lakisääteiset, julkisen edun vuoksi tai julkisten tarkoituserien toteuttamiseksi luodut muodostelmat, jotka rakentuvat pakollisen jäsenyyden pohjalle, vaikka ne järjestysmuodoltaan muistuttaisivatkin vapaita yhdistyksiä”. Valiokunnan mukaan ”julkisoikeudellisia pakkoyhdistyksiä” voidaan eräin edellytyksin perustaa tavallisen lain säätämisyhteisyyksessä käsitellyllä lailla.

Oikeusoppineista mm. V. Merikoski oli väitöskirjassaan vielä 1935 suhtautunut ylipäänsä varauksellisesti negatiivisen yhdistymisvapauden perustuslain suojaan. Sen sijaan 1974 hän jo kirjoitti negatiivisen yhdistymisvapauden seuraavan ”loogisella välttämättömyydellä positiivisesta rinnakkaisvapaudesta”.<sup>70</sup>

Vielä ns. ministerisyyteasiassa 1972 annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 17/1972 vp.) lähdettiin siitä, että ylioppilaskunnat olivat luonteeltaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä, jotka jäivät hallitusmuodon 10 §:n mukaisesta yhdistymisvapaudesta tarkempia säännöksiä sisältävän yhdistyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunnan mukaan pakkojäsenyydestä teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnassa oli hallitusmuodon 10 §:n estämättä voitu säätää asetuksella.<sup>71</sup>

Hallituksen esityksessä 1988 uudeksi yhdistyslaiksi (HE 64/1988 vp.) todettiin, että aatteellisista yhdistyksistä ja yhdistymisvapaudesta on erotettava erityislainsäädäntöön perustuvat julkisoikeudelliset yhdistykset. Ne täyttävät usein julkisen vallan tehtäviä, ja niiden tarkoitus on määritelty lainsäädännössä. Niissä ei hallituksen mukaan ollut kysymys sellaisesta aatteellisesta tarkoitusta toteuttavasta yhteistoiminnasta, jonka vapautta perustuslaissa turvataan. Sen vuoksi niiden pakkojäsenyys ei poikkea yhdistymisvapauden periaatteesta.

Vastaavalla tavalla eduskunnan oikeusasiamies tiivisti 1990 oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen noudattaman linjan seuraavasti: Koska ylioppilaskuntien olemassaolo perustui lakiin, asetukseen ja valtioneuvoston päätökseen, ne eivät olleet yhdistyslaissa tarkoitettuja yhdistyksiä. Siksi ne jäivät yhdistyslain ja hallitusmuodon 10 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden soveltamispiirin ulkopuolelle (15.2.1990 dnro 814/4/89).

**Perusoikeuksien uudistamisen merkitys.** Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen on asteittain suhtauduttu varauksellisemmin perustuslain takaaman yhdistymisvapauden alan samaistamiseen aikaisemmin säädetyn yhdistyslain soveltamisalaan. Toisaalta

70 Ks. Merikoski 1974 s. 74.

71 Ks. Tuori, teoksessa Perusoikeudet 2011 s. 526.



perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin, että yhdistymisvapautta koskevat säännökset eivät estä perustamassa vastaisuudessaakin lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Lailla voidaan säätää myös tällaisen yhdistyksen jäsenyydestä. Hallituksen esityksessä korostettiin kuitenkin samalla, että yhdistymisvapautta koskeva perustuslain säännös puoltaa pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen (HE 309/1993 vp, s. 60).

Mitä tulee ensin perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin, tällaisten rajoitusten on perustuttava lakiin. Niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten on myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Tarvittaessa on pohdittava, onko tavoite saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Nämä periaatteet heijastuivat sittemmin myös ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden arviointiin seuraavalla tavalla:

Perustuslakivaliokunnan 1997 arvioimassa ylioppilaskuntia koskevassa lakiehdotuksessa oli kysymys suoranaisestä pakkojäsenyydestä eli suoraan lakiin perustuvasta jäsenyydestä, josta ei ollut eroamisoikeutta. Valiokunta totesi perustuslain nyt nimenomaisesti turvaaman negatiivisen yhdistymisvapauden edellyttävän, että ”tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan”. Valiokunta viittasi kuitenkin myös siihen, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) pidettiin nimenomaan mahdollisena säätää julkisoikeudellisen yhdistyksen jäsenyydestä. Siten valiokunnan mukaan pakkojäsenyys oli sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta, varsinkin kun ylioppilaskunta on osa itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä on merkittävä osa yliopiston hallinnossa. Jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, valiokunta edellytti sitä täydennettävän niin, että siinä osoitetaan ylioppilaskunnan julkiset tehtävät ja näin määritellään, ”missä tarkoituksessa ylioppilaskunta voi toimia ja ylläpitää pakkojäsenyyttä siihen kuuluvine jäsenmaksuineen” (PeVL 3/1997 vp).

Seuraavana vuonna 1998 perustuslakivaliokunta arvioi vastaavasti metsänhoito-yhdistyksiä koskevaa lakiehdotusta (HE 171/1997 vp), jonka mallissa jäsenyys kyllä

perustui lakiin mutta jossa laki salli myös jäsenyydestä eroamisen. Valiokunnan mukaan yhdistymisvapautta koskevan säännöksen tulkinnassa oli lähdeittävä siitä, että yhdistyksen jäsenyys ei voi määräytyä suoraan lain perusteella, vaikka jäsenyydestä voisi kieltäytyä. Valiokunnan mukaan tästä lähtökohdasta voidaan poiketa vain erityisten, yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävien perusteiden nojalla. Tällaisena perusteena voi perusoikeusuudistuksen esitöiden nojalla olla lähinnä se, että yhdistys järjestetään lailla julkista tehtävää varten. Valiokunta katsoikin, että metsänhoitoyhdistyksille osoitettiin laissa sellainen tärkeä julkinen tehtävä, joka voi olla hyväksyttävä peruste normaalista yhdistystoiminnasta poikkeaville jäsenyysjärjestelyille (PeVL 1/1998 vp).

Näistä lausunnoista on syytä palata vielä alussa lähtökohtana mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon vuoden 2009 esityksestä yliopistolaiksi (PeVL 11/2009 vp), joka selvästikin nojautui aikaisempiin lausuntoihin ylioppilaskunnista (PeVL 3/1997 vp) ja metsänhoitoyhdistyksistä (PeVL 1/1998 vp). Valiokunta viittasi aikaisempaan kantaansa siitä, että ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja että sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Valiokunta myös totesi, että lakiehdotuksessa oli lueteltu ylioppilaskunnan erityiset yliopiston hallintoon ja opintososiaalisista etuuksista päättämiseen liittyvät tehtävät. Valiokunta katsoi tässä olleen riittävät perusteet ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle.

Sen sijaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnissa ei ole vastaavia perusteita poiketa perustuslain takaamasta negatiivisesta yhdistymisvapaudesta. Valiokunta nimenomaan totesi, että opiskelijakunta ei muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, eikä opiskelijakunnille ehdotettu sellaisia julkisia tehtäviä, joiden perusteella pakkojäsenyyttä olisi voitu pitää hyväksyttävänä (PeVL 74/2002 vp ja 39/2004 vp).

Siten perusoikeusuudistuksen jälkeenkin on säilynyt tulkinta, että julkisoikeudellisen yhdistyksen pakkojäsenyys on hyväksyttävissä mutta että sille on osoitettava hyväksyttävä, julkisia tehtäviä koskeva peruste. Kun perusoikeuksien merkitys on edelleen korostunut perusoikeussäännösten tultua sellaisinaan, vain otsikoilla varustettuina otetuiksi nykyiseen perustuslakiin (11.6.1999/731) sen toiseksi luvuksi, on tarpeen vielä erikseen todeta, että yhdistyslain lähtökohdista ei voida enää linjata negatiivisen yhdistysvapauden ulottuvuutta ja että arvioinnissa on nimenomaan muita näkökohtia otettava huomioon.

Asiaa selvittänyt *Kaarlo Tuori* toteaaakin seuraavaa: ”siitä, että julkisoikeudellisiin yhdistyksiin ei sovelleta yhdistyslain säännöksiä, ei voida yksioikoisesti päätellä,

että negatiivisella yhdistymisvapaudella ei ole merkitystä tällaisten yhdistysten jäsenyyjärjestelyille”.<sup>72</sup>

*Tuori* jatkaa, että sekä perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen jälkeisissä lausunnoissa että Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja -tuomioistuimen käytännössä (mm. tapaus 6094/73 päätös 6.7.1977 ja 16501/90, päätös 12.4.1991) on annettu ratkaiseva merkitys yhdistyksen tehtäville, kun pakkojäsenyyden ja negatiivisen yhdistymisvapauden rajoittamisen sallittavuutta on arvioitu. Sen mukaan perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukainen hyväksyttävä peruste voi olla vain tehtävien julkinen luonne. Ruotsia koskevassa em. tapauksessa 1977 ihmisoikeustoimikunta katsoi, että ylioppilaskunta oli osa yliopistoa ja että sen avulla oli muodollisesti järjestetty opiskelijoiden osallistuminen yliopiston hallintoon. Kun yliopisto puolestaan on julkinen laitos, artikla 11 ei toimikunnan mielestä soveltunut tapaukseen.

Tässä yhteydessä on syytä lisäksi todeta, että vaikka perustuslakivaliokunta tukeutui aikaisemmassa ylioppilaskuntia koskevassa kannanotossaan (PeVL 3/1997 vp) myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamiskäytäntöön, tuossa artikkelissa eikä myöskään YK:n KP-sopimuksen 22 artikkelissa ole suojattu negatiivista yhdistymisvapautta. Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja nykyisen ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä mainitun 11 artiklan on kuitenkin katsottu suojaavan tietyssä laajuudessa myös negatiivista yhdistymisvapautta (ks. tapaus Islannista 30.6.1993 A 43). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamiskäytännöstä, vaikka se tosin tukee perustuslakivaliokunnan edellä tarkasteltua linjaa ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden hyväksymisestä tietyillä edellytyksillä, saadaan tuskin merkittävää aineistoa tämän jäsenyyden suoranaiseen arviointiin. Tämä johtuu siitä, että artiklan alaan ei ole luettu nimenomaisesti julkisoikeudellisia yhdistyksiä.

Arviointia on syytä jatkaa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erilaista asemaa koskevan tulkinta-aineiston pohjalta sekä lopuksi viimeisen, välillisesti ylioppilaskuntiakin koskevan korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta (695/2019 YTHS) annetun lain kannalta.

**Ylioppilaskuntien ja ammattikorkeakoulujen oppilaskuntien eroavuus.** Merkittävänä voidaan pitää perustuslakivaliokunnan tuoretta lausuntoa (PeVL 24/2014 vp, HE 26/2014 vp), jonka valiokunta antoi ammattikorkeakoululakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Esityksessä ehdotettiin ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien jäsenyyden muuttamista pakolliseksi kaikille ammattikorkeakoulussa tutkintoa opiskeleville opiskelijoille.

<sup>72</sup> Perusoikeudet 2011 s. 526–527.

Lausunto on merkittävä erityisesti siksi, että siinä perustuslakivaliokunta arvioi perusteellisesti ammattikorkeakoulun opiskelijoiden pakkojäsenyyttä suhteessa yliopistojen ylioppilaskuntien pakkojäsenyyteen tarkastellen laajasti myös aikaisempia tulkintoja:

Valiokunta totesi lausunnossaan, että (ammattikorkeakoulun) ”opiskelijakunnan pakkojäsenyyteen perustuva ehdotus on merkityksellinen perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden kannalta. Yhdistymisvapauteen sisältyy perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Perustuslain säännöksellä on siten nimenomaisesti turvattu myös negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen. Tästä huolimatta säännös ei sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 60) ehdottomasti estä perustamasta lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten eikä säätämästä lailla jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä. Toisaalta esitöissä todetaan yhdistymisvapautta turvaavan perustuslainsäädännön tällöinkin puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.

Valiokunta on perustuslain yhdistymisvapaussäätelyn tulkinnassa (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) lähtenyt siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten.

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä arvioidessaan valiokunta (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II) katsoi, että tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan. Perustuslain yhdistymisvapaussäädännön esitöihin viitaten valiokunta kuitenkin arvioi ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tästä huolimatta valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla.

Arvioidessaan voimassa olevan yliopistolain ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskevaa säätelyä valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että laissa ehdotetaan säädettäväksi erityiset tehtävät, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta

vastaaviin tahoihin nähden. Valiokunnan mielestä tämän kaltaiset tehtävät muodostivat riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle ([PeVL 11/2009 vp](#), s. 6/I).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan pakkojäsenyyttä kahdesti ja katsonut, etteivät säännösehdotukset opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä olleet sopusoinnussa perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden kanssa ([PeVL 74/2002 vp](#), [PeVL 39/2004 vp](#), samoin Saamelaisalueen koulutuskeskuksen oppilaskunnan pakkojäsenyyden osalta [PeVL 40/2009 vp](#)). Valiokunta on tarkastelussaan antanut merkitystä sille, ettei ammattikorkeakoulun opiskelijakunta muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat uusia ([PeVL 74/2002 vp](#), s. 4). Valiokunta katsoi myös, etteivät opiskelijakunnalle ehdotetut julkiset tehtävät olleet sellaisia, joiden perusteella opiskelijakunnan järjestämistä pakkojäsenyyden varaan olisi voitu pitää hyväksyttävänä.

Valiokunnan käsityksen mukaan muun muassa vaalin järjestäminen opiskelijoiden edustajien valitsemiseksi ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäsenisiin toimielimiin oli sinänsä opiskelijakunnalle soveltuva julkinen tehtävä. Sen hoitaminen ei kuitenkaan edellytä, että jäsenyyden opiskelijakunnassa tulisi olla pakollista. Vaalin järjestäminen voidaan lailla säätää opiskelijakunnan tehtäväksi, vaikka jäsenyys siinä perustuisi yhdistymisvapauden lähtökohtien mukaisesti vapaaehtoisuuteen. Valiokunnan mielestä ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei täyttänyt perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävä päämäärä – opiskelijaedustajien valitseminen – oli saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvoin keinoin ([PeVL 74/2002 vp](#), s. 4/II, [PeVL 39/2004 vp](#), s. 3/I).

Käsiteltävänä olevan 1. lakiehdotuksen (HE 26/2014 vp) 41 §:n 1 momentti sisältää säännökset opiskelijakunnan tehtävistä. Ehdotus poikkeaa aikaisemmin valiokunnassa käsiteltävinä olleista ehdotuksista siten, että muiden tehtävien ohella opiskelijakunta nimeäisi edustajansa ammattikorkeakoulun opintotukilautakuntaan ja osallistuisi tarvittaessa opiskelijan perusterveydenhuoltoon koskevien tehtävien hoitamiseen. Säännösehdotus ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan julkisista tehtävistä vastaa asiallisesti sisällöltään yliopistolain 46 §:n sääntelyä ylioppilaskunnan tehtävistä.

Ammattikorkeakoulujen tutkinto-opiskelijoiden pakkojäsenyyttä opiskelijakunnassa perustellaan esityksessä (s. 36/II) erityisesti sillä, että ammattikorkeakouluissa on tarve mahdollistaa opiskelijaterveydenhuolto samalla tavoin kuin yliopistoissa. Opiskelijakunnan jäsenyys mahdollistaisi opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun

keräämisen jäsenmaksun yhteydessä (s. 44/II). Yliopisto-opiskelijoiden lakisääteisiä opiskeluterveydenhuollon palveluita tuottaa korkeakoulupaikkakuntien puolesta terveydenhuoltolain 17 §:n nojalla Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiö (YTHS). Ammattikorkeakouluopiskelijat eivät kuulu YTHS:n toiminnan piiriin, vaan heidän terveyspalveluitaan tuottavat terveyskeskukset. Laajentamisesta on järjestetty alueellinen, määräaikainen järjestämistapakokeilu, jossa YTHS tuottaa myös ammattikorkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluita. Käsiteltävänä olevaan esitykseen ei sisälly opiskeluterveydenhuollon järjestämistä koskevia ehdotuksia.

Opiskelijakunnalle ehdotetut uudet tehtävät ovat sinänsä opiskelijakunnalle soveltuvia julkisia tehtäviä. Niiden hoitaminen, tai opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun periminen, ei kuitenkaan edellytä, että jäsenyyden opiskelijakunnassa tulisi olla pakollista. Ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei valiokunnan mielestä täytä perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävät päämäärät on saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Säännös opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä on näin ollen vastoin perustuslaissa turvattua yhdistymisvapautta. Sääntelyä on siksi tarkistettava niin, että jäsenyys opiskelijakunnassa on ammattikorkeakoulun opiskelijalle vapaaehtoista. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Edellä on katsottu tarpeelliseksi laajemminkin toistaa perustuslakivaliokunnan tuoretta lausuntoa (PeVL 24/2014 vp). Sen mukaisesti voidaan todeta, että vaikka ammattikorkeakoulua koskevassa lakiehdotuksessa oppilaskunnan tehtävät oli määritelty identtisesti yliopistojen ylioppilaskunnan tehtävien kanssa, tämä ei sinällään ollut riittävä peruste pakkojäsenyydelle, vaikka juuri tehtävien luettelemista oli vaadittu aikaisemmin myös yliopistolakiin pakkojäsenyyden perustelemiseksi.

Olennaiseksi kysymykseksi valiokunnan perusteluissa nousi edelleen se, että ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa, koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Sen sijaan ammattikorkeakoulun opiskelijakunta ei muodostanut ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat olleet uusia. Voidaan siis katsoa, että perustuslakivaliokunta kytki tässäkin ylioppilaskunnan osaksi perustuslain turvaamaa yliopiston itsehallintoa. Ammattikorkeakouluilla ei tällaista itsehallinnon suojaa perustuslaissa ole. Ammattikorkeakoulun opiskelijakunnalla ei myöskään ole yhdistyksenä osaa ammattikorkeakoulun hallinnossa.

**Nykyisen tulkintalinjan kestävyys.** Kysymys ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä on noussut uudestaan harkinnan kohteeksi korkeakouluopiskelijoiden

opiskeluterveydenhuollon muututtua 2021 alussa, kun laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta (695/2019) tuli voimaan. Tällöin eri korkeakoulujen opiskelijoille tuli mahdollisuus päästä yhdenvertaisesti Kansaneläkelaitoksen järjestämän ja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) tuottaman terveydenhuoltolain (1326/2010) tarkoittaman opiskeluterveydenhuollon piiriin. Aikaisemmin tähän olivat oikeutettuja vain yliopistolain (558/2009) 46 §:n 3 momentissa tarkoitettut ylioppilaskunnan jäsenet.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli muuttuvaa asetelmaa lausunnossaan lakipakettiin kuuluneista esityksistä (PeVL 33/2018 vp), viittasi ensin aikaisempien vuosien lausuntoihin ja edellytti sitten laajempaa selvitystä, perustellen kantaansa seuraavasti:

Ylioppilaskuntaan kuuluvat yliopistolain 46 §:n nojalla tilauskoulutukseen osallistuvia opiskelijoita lukuun ottamatta kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin. Jäsenyys ylioppilaskunnassa määräytyy siten automaattisesti opiskelijaksi ottamisen mukaan, mikä on merkityksellistä perustuslain 13 §:ssä turvatun negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta.

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä arvioidessaan perustuslakivaliokunta (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II) katsoi, että tämäntyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan. Perustuslain yhdistymisvapaussäännöksen esitöihin viitaten valiokunta kuitenkin arvioi ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tästä huolimatta valiokunta asetti tavalisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla.

Arvioidessaan nykyisen yliopistolain ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskevaa sääntelyä valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että laissa ehdotettiin säädettäväksi erityisistä tehtävistä, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden. Valiokunnan mielestä tämänkaltaiset tehtävät muodostivat riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle (PeVL 11/2009 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin lopuksi, että ”nyt ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia niihin ylioppilaskunnan erityisiin tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt riittävänä perusteena ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle (ks. yliopistolain 46 §). Siten sääntelyllä voi olla merkitystä arvioitaessa pakkojäsenyyttä valtiosääntöoikeudellisesti. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä olisi syytä

harkita selvitystyön käynnistämistä sen arvioimiseksi, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatus yhdistymisvapauden kannalta, sekä tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimiin sääntelyn muuttamiseksi”.

Asiaa nyt arvioitaessa on myös muistettava, että säädettäessä laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta (695/2019) samalla muutettiin yliopistolain 46 §:n 2 momentin 2 kohta (17.5.2019/698) kuulumaan seuraavasti: ”2) osallistua tarvittaessa terveydenhuoltolain (1326/2020) 17 §:ssä ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa (695/2019) säädettyjen opiskeluterveydenhuoltoa koskevien tehtävien toteuttamiseen.” Aikaisemmin tähän terveydenhuoltoon olivat oikeutettuja vain yliopistolain (558/2009) 46 §:n 3 momentissa tarkoitetut ylioppilaskunnan jäsenet.

Yleinen vastuu opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä oli ollut kaikkien opiskelijoiden osalta opiskelijan kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitetulla kotikunnalla. Tosin siitä oli terveydenhuoltolain 17 §:n 1 momentin (551/2017) mukaisesti voitu kunnan suostumuksella poiketa korkeakouluopiskelijoiden osalta. Poikkeusta oli sovellettu juuri yliopiston opiskelijoihin, ja YTHS on sopimusperustaisesti hoitanut näiden opiskeluterveydenhuollon palvelutuotantoa.<sup>73</sup> Ylioppilaskunnan jäsenmaksuun onkin sisällytetty terveydenhoitomaksu, joka on sitten tilitetty Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiölle (YTHS). Maksun suuruus on vaihdellut ylioppilaskunnittain. Sen suuruus ei kuitenkaan ole ollut merkittävä, eikä se ole tullut esille perustuslakitulkinnossa.

Uudistukseen liittyvien esitysten eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin vain perustuslakivaliokunnan mainitussa yleisessä arviointitoivomuksessa huomiota opiskeluterveydenhuoltoa koskevien etuuksien laajentamiseen myös muille korkeakouluopiskelijoille. Ylioppilaskunnan aseman kannalta muutosta ei siten pidetty sillä tavoin merkittävänä, että se suoraan olisi vaikuttanut ylioppilaskunnan asemaan. Kysymys on samalla siitä, miten muihin organisaatioihin, tässä tapauksessa ammattikorkeakoulujen oppilaskuntien asemaan liittyvät lainsäädännön muutokset voivat ylipäänsä vaikuttaa yliopistojen itsehallintoon ja ylioppilaskuntien asemaan.

Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa tarkasteltaessa kiinnittyy päähuomio uudetaan siihen, että vaikka ammattikorkeakoululakiehdotuksessa (HE 26/2014 vp) oppilaskunnan tehtävät oli määritelty identtisesti yliopistojen ylioppilaskunnan tehtävien kanssa, tämä ei sinällään ollut riittävä peruste pakkojäsenyydelle (PeVL 24/2014 vp).

73 Ks. HE 145/2018 vp, s. 5–6. YTHS on vastannut yliopisto-opiskelijoiden terveydenhuollosta vuodesta 1954; ks. HE 7/2009 vp, s. 70/II. Ks. Muukkonen 2021.



Perustuslakivaliokunta nimenomaan silloin totesi, että ammattikorkeakoulun opiskelijakunta ei muodostanut ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat olleet uusia. Tuskin voidaan tehdä sellaista päätelmää, että ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden tultua saman opiskeluterveydenhuollon piiriin ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyys ei enää olisi vuoden 2021 alusta perustuslain mukainen.<sup>74</sup>

Ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyttä koskevien nykyisten säännösten on katsottu täytävän perustuslain vaatimukset. Siten vastakkaisiin mielipiteisiin nähden kysymys ei olekaan nyt perustuslain 106 §:n mukaisesta jälkikontrollista, jonka mukaisesti tuomioistuinten on keskitetty velvollisuus antaa etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Käytännössä sellaisen lain sivuuttamista, johon perustuslakivaliokunta on lain säätämisvaiheessa ottanut kantaa, ei ole pidetty edes mahdollisena.<sup>75</sup>

Olennainen lähtökohta onkin edelleen siinä, että ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidetty osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa, koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Yliopiston itsehallinnon ja yhteisöllisyyden kannalta yliopistolain 46 §:n muutoksinkin (698/2019) on edelleen säilytetty olennaiset ylioppilaskunnan tehtävät, 1 momentin mukaan 1) osallistua 2 §:ssä säädetyn yliopiston kasvatustehtävän hoitamiseen valmistamalla opiskelijoita aktiiviseen, valveutuneeseen ja kriittiseen kansalaisuuteen; 2 momentin mukaan 2) nimetä opiskelijoiden edustajat yliopiston toimielimiin sekä 3) osallistua tarvittaessa terveydenhuoltolain (1326/2020) 17 §:ssä ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa (695/2019) säädettyjen opiskeluterveydenhuoltoa koskevien tehtävien toteuttamiseen. Ylioppilaskunnan asemassa tai tehtävissäkään ei näin ollen ole tapahtunut muutosta, jolla olisi perustuslain kannalta merkitystä arviointitehtävän suorittamisessa. Niinpä kootun selvityksen perusteella perustuslain tulkinnoista ei ole löytynyt vaatimusta ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden poistamiselle.

### 4.3 Lisänäkökohtia ylioppilaskuntajäsenyyteen

**Aineistoa asian arviointiin.** Kokonaiskuvaa yliopistodemokratian merkityksestä ja opiskelijoiden osallistumisasteesta ei ole ollut saatavilla. Tosin 2010 voimaan tulleen yliopistolain vaikutuksia yliopistoissa on jo arvioitu kahdessa yliopistolakiuudistuksen vaikutusarvioinnissa (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:21 ja Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30).

<sup>74</sup> Ks. toisin Muukkonen 2021

<sup>75</sup> Perusoikeudet 2011 s. 868.

Ensin mainitussa julkaisussa johtamisen uudistaminen on joidenkin sidosryhmähaastattelujen valossa merkinnyt vanhan kolmikannan poistamista, jonka on katsottu samalla merkinneen demokratian vähentymistä yliopistoyhteisöissä. Toisessa julkaisussa on puolestaan todettu, että viimeisten kahden vuosikymmenen aikana yliopistojen itsehallinto ja taloudellinen autonomia on merkittäväällä tavalla vahvistunut eri maiden järjestelmissä. Keskushallinnon normiohjauksen väljentämisen ohella yliopiston sisäisen hallinto on multistunut. Tosin akateemisen johtamisen painopiste on siirtynyt kollegiaalisesta päätöksenteosta johtajakeskeisempään suuntaan.

Kun kysymykset ylioppilaskuntien jäsenyydestä ja opiskelijoiden osallistumismahdollisuuksista koskevat olennaisesti yliopistojen itsehallintoa ja yhteisöllisyyttä, asian arviointia ja mahdollista jälkikeskustelua varten on tarpeen koota vielä lisääaineistoa pakkojäsenyyteen suhtautumisesta myös ylioppilaskuntien piirissä. Seurantaryhmän jäsenten haastattelussa esitetystä pyynnöstä on saatu tilastoaineistoa myös Suomen ylioppilaskuntien liitolta (SYL).

**Tiivistelmä SYL:n lähettämästä aineistosta.** Automaatiojäsenyys on myös taloudellinen kysymys sekä opiskelijoille että ylioppilaskunnille. Jäsenmaksujen suuruus vaihtelee ylioppilaskunnittain. Lukuvuonna 2020–2021 maksun suuruus (ilman YTHS-maksua) on alimmillaan ollut 46 euroa ja korkeimmillaan 68 euroa. Vähävaraiset opiskelijat voivat hakea maksusta vapautusta. Oma asiansa on myös arvioida missä määrin ylioppilaskuntien talous on sidonnainen jäsenmaksutuottoihin. Automaatiojäsenyyden poistaminen suurella todennäköisyydellä merkitsisi ylioppilaskuntien rahoituspohjaan merkittäviä muutoksia, sillä jäsenmaksut ovat ylioppilaskunnille merkittävä rahanlähde. SYL:n selvittäjäryhmälle toimittaman aineiston mukaan jäsenmaksutuotot kattavat noin 80 % kaikista ylioppilaskuntien tuloista. Mikäli automaatiojäsenyydestä luovuttaisiin, tulisi ylioppilaskuntien lakisääteisten tehtävien suorittamisen turvaaminen huolehtia muilla tavoin. Oletettavasti merkittävässä asemassa olisi valtion ylioppilaskunnille osoittama, jäsenmaksukatoa kompensoiva rahoitus.

Ylioppilaskuntien tai sen piirissä toimivien järjestöjen (mm. ainejärjestöt) toimintaan osallistuvien opiskelijoiden määrää on vaikeaa arvioida. Yliopistojen hallinnollisen autonomian kannalta keskeisin tehtävä on ylioppilaskuntien lakisääteinen oikeus ja velvollisuus nimetä opiskelijoiden edustajat yliopistojen toimielimiin. Tietyin edellytyksin tämän tehtävän toteuttamiseen osallistumista voidaan arvioida edustajistovaalien äänestysaktiivisuudella.

SYL:n selvittäjäryhmälle toimittamien tietojen mukaan ylioppilaskuntien edustajistovaaleissa jäsenistöstä on viimeisimmissä vaaleissa äänestänyt yliopistosta riippuen noin 20–40 prosenttia jäsenistöstä. Äänestysaktiivisuuden alhaisuutta voidaan pitää tietyin edellytyksin ongelmallisena juuri ylioppilaskunnan demokraattisen tahdonmuodostuksen kannalta. Toisaalta mikäli ylioppilaskuntia verrataan esimerkiksi kunnallishallintoon, jossa

viimeisimpien kuntavaalien valtakunnallinen äänestysprosentti oli 58,8 %, voidaan ylioppilaskuntien jäsenmaksujen suuruuden ja lakisääteisten velvoitteiden laajuuden osalta lopputulosta pitää SYL:n mukaan kohtuullisena. Alhaisen äänestysaktiivisuuden tulisi olla kuitenkin ylioppilaskunnille vakavasti otettava heräte pohtimaan sitä, miksi jäsenistö ei koe mielekkääksi osallistua edustajiensa valintaan yliopistojen toimielimiin.

**Muutoksen vaikutuksista.** Jos olosuhteiden muuttuessa harkitaan ns. pakkojäsenyydestä luopumista, silloin on laajemmin selvitettävä perustuslain vaatimuksia ja järjestelmän toimintaan kohdistuvia muutoksia, yliopistolain perusteita sekä opiskelijoiden kuulumista ylioppilaskuntaan tai mahdollisiin rinnakkaisjärjestöihin, opiskelijoiden vaikuttamismahdollisuuksia ja vaalien järjestämistä. Näin jouduttaisiin uudesta näkökulmasta arvioimaan yliopistoyhteisön asemaa sekä ylioppilaskunnan perinteistä roolia ja yliopiston hallintoon osallistumista. Tähän pohdiskeluun ei tässä selvitystyössä ole ollut aihetta ryhtyä.

## 5 Yliopistoyhteisöjen kuuleminen ja autonomian tilan arviointi

### 5.1 Kysely yliopistokollegioille ja monijäsenisille hallintoelimille

**Yliopistoyhteisön kuuleminen.** Selvittäjäryhmä on järjestänyt eri ryhmien laajoja kuulemisia. Niillä on pyritty arvioimaan hallinnollisen autonomian tilaa kuultujen tahojen kokemusten perusteella. Ensimmäisenä toteutettu kuulemismuoto oli yliopistokollegioiden ja monijäsenisten hallintoelinten jäsenille suunnattu kysely, jonka tulokset esitetään alla.

**Kyselyaineisto.** Arviointia varten kerättiin sähköisellä kyselylomakkeella näkemyksiä yliopistokollegioiden ja monijäsenisten hallintoelinten jäseniltä.<sup>76</sup> Kysely toteutettiin samanaikaisesti kaikkien yliopistojen osalta 6.11.–18.11.2020 välisenä aikana. Tämän lisäksi Åbo Akademin ja Oulun yliopiston yliopistokollegion jäsenille lähetettiin erikseen 4.12.2020 kysely ensimmäisen kierroksen aikana ilmenneiden teknisten ongelmien takia. Lomake lähetettiin vain toimielinten varsinaisille jäsenille. Kyselyn toteutuksessa varmistettiin, että kukin vastaaja voi vastata kyselyyn vain yhden kerran. Kyselyn toteutuksesta ja vastausten koostamisesta arviointiryhmän käyttöön vastasi Fountain Park Oy.

**Vastaajat.** Kyselyyn vastasi kaikkiaan 153 henkilöä yhteensä 309:stä toimielimen jäsenestä. Kyselyn vastausprosentiksi muodostui täten 50 %. On kuitenkin huomioitava, että useimpien kysymyksien vastaajien määrä jäi pienemmäksi kuin 130 vastaajaa.

Julkisoikeudellisista yliopistoista kyselyyn osallistui 125 kaikkiaan 269: jäsenestä (vastausprosentti 46 %). Vastaamisaktiivisuudessa oli yliopistojen välillä eroja. Yliopistokollegion kokoon suhteutettuna aktiivisimmin vastattiin Lappeenrannan–Lahden teknillisestä yliopistosta ja Vaasan yliopistosta (67 %) sekä Lapin yliopistosta (63 %). Vähiten vastauksia suhteutettuna yliopistokollegion jäsenmäärään saatiin Oulun yliopistosta (25 %), Åbo Akademiasta (33 %) ja Helsingin yliopistosta (34 %). Lukumääräisesti eniten vastaajia oli Helsingin yliopistosta ja Jyväskylän yliopistosta (17) sekä Turun yliopistosta (16), vähiten taas Oulun yliopistosta (6), Svenska handelshögskolanista (7) (ks. taulukko 1).

76 Kysymyslomake on liitteenä.

**Taulukko 1.** Yliopistokollegioiden vastaajat (julkisoikeudelliset yliopistot)

	Professorit	Muu henkilökunta	Opiskelijat	Yhteensä	% toimielimen jäsenistä
Helsingin yliopisto	6	3	8	17	34 %
Itä-suomen yliopisto	4	3	3	10	42 %
Jyväskylän yliopisto	5	5	7	17	57 %
Lapin yliopisto	4	5	6	15	63 %
LUT-yliopisto	2	2	4	8	67 %
Oulun yliopisto	1	3	2	6	25 %
Svenska handelshögskolan	4	3	0	7	39 %
Taideyliopisto	5	3	3	11	61 %
Turun yliopisto	6	3	7	16	53 %
Åbo Akademi	3	3	2	8	33 %
Vaasan yliopisto	2	5	3	10	67 %
<b>Yhteensä</b>	<b>42</b>	<b>38</b>	<b>45</b>	<b>125</b>	<b>46,5 % (269)</b>

Kahden säätiöyliopiston yhteenlaskettu vastausprosentti oli julkisoikeudellisia yliopistoja selvästi suurempi (74 %). Tampereen yliopistossa vastasivat yhtä lukuun ottamatta kaikki konsistorin jäsenet (18/19) ja Aalto-yliopistossakin yli puolet (10/19) (taulukko 2).

**Taulukko 2.** Monijäsenisten hallintoelinten vastaajat (säätiöyliopistot)

	Professorit	Muu henkilökunta	Opiskelijat	Yhteensä	% toimielimen jäsenistä
Aalto-yliopisto	4	3	3	10	53 %
Tampereen yliopisto	7	7 <sup>77</sup>	4	18	95 %
<b>Yhteensä</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>74 % (38)</b>

77 Tampereen yliopiston konsistorissa on kuusi muun henkilöstön jäsentä, kahdeksan professorijäsentä ja viisi opiskelijajäsentä. On todennäköistä, että yksi professori- tai opiskelijaryhmän jäsenistä on merkinnyt virheellisesti taustaryhmäkseen muun henkilöstön.

Tarkasteltaessa vastaajien määrää taustaryhmittäin voidaan havaita, että vastaaryhmien välillä ei ole merkittäviä eroja kun huomioidaan koko kyselyn aineisto. Opiskelijoiden vastaaminen (54 %) oli hieman aktiivisempaa kuin muun henkilökunnan (48 %) ja professoreiden (47 %). Sen sijaan säätiöyliopistojen osalta muu henkilökunta (10/12 jäsentä) on vastannut jossain määrin opiskelijoita (7/9) ja selvemmin professoreita enemmän (11/17). Johtuen toimielinten taustaryhmäkiintiöiden erilaisesta koosta, määrällisesti tarkasteltuna professorien vastauksia on kuitenkin aineistossa määrällisesti eniten suhteessa muuhun henkilökuntaan ja opiskelijoihin (taulukko 3).

Kokonaisuudessaan aineistoa voidaan pitää suhteellisen edustavana perusjoukkoon nähden. Vastaajamäärän erilainen jakaatuminen yliopistojen kesken täytyy jossain määrin huomioida järjestelmätasoa koskevissa tulkinnoissa. Etenkin Helsingin yliopiston, Jyväskylän yliopiston ja Turun yliopiston vastaajien yhteenlaskettu osuus muodostaa 40 % kaikista vastaajista. Toisaalta avoimista vastauksista käy ilmi, että monien kysymysten osalta vastaajat ovat vastanneet kysymykseen omaa taustayliopistoaan laajemmasta näkökulmasta.

**Taulukko 3.** Vastaajat ja niiden osuudet taustaryhmittäin

	Osallistujia	Jäseniä	%
<b>Kaikki</b>	<b>153</b>	<b>307</b>	<b>50 %</b>
Professori	53	112	47 %
Muu henkilökunta	48	99	48 %
Opiskelija	52	96	54 %
<b>Julkisoikeudelliset</b>	<b>125</b>	<b>269</b>	<b>46 %</b>
Professori	42	95	44 %
Muu henkilökunta	38	87	44 %
Opiskelija	45	87	52 %
<b>Säätiöyliopistot</b>	<b>28</b>	<b>38</b>	<b>74 %</b>
Professori	11	17	65 %
Muu henkilökunta	10	12	83 %
Opiskelija	7	9	78 %

**Vastausten analyysi.** Vastausten analyysi etenee seuraavissa osuuksissa samassa järjestyksessä, kuin kysymykset olivat esitettynä kyselylomakkeessa. Tekstin elävöittämiseksi ja vastaajien äänen saattamiseksi paremmin kuuluviin vastausten analyysi sisältää myös suoria sitaatteja vastauksista. Sitaatin perään on merkitty vastaajan taustaryhmä sekä vastaajan tunnistenumero. Tunnistenumero esitetään, jotta vastaajat olisivat erotettavissa toisistaan. Anonymiteetin takaamiseksi vastaajan taustayliopistoa ei kuitenkaan esitetä. Sitaattien valitsemisessa on painotettu kuitenkin edustavuutta (taustaryhmä, yliopisto) sitaattien sisältöjen ohella. Sitaatit ovat siirretty kyselylomakkeesta sellaisenaan. Vain selvät kirjoitusvirheet on korjattu, ja lisäksi tekstissä ilmenevät yliopistojen nimet on anonymisoitu.

**Käsitys hallinnollisesta autonomiasta.** Vastaajilta kysyttiin avoimella kysymyksellä heidän näkemyksiään hallinnollisen autonomian sisällöstä ja merkityksistä. Kaikkiaan 118 vastaajaa määritteli tai kommentoi hallinnollisen autonomian sisältöä. Useimmista vastauksista painottuivat vahvasti yleisen, institutionaalisen autonomian mukaiset luonnehdinnat, joista suurin osa käsitteli yliopiston autonomiaa suhteessa erityisesti OKM:n ohjaukseen. Erityisesti OKM:n rahoitusohjaus nostettiin näissä kommentteissa autonomian yliopistojen tosiasiallisen autonomian rajoitteeksi:

”Yliopistojen pitäisi itse voida kohdentaa resurssit sinne minne parhaaksi katsoo. Nyt tämä ei toteudu käytännössä, päärahoittajan (OKM) asettaessa erilaisia rajoitteita ja vaatimuksia rahoituspäätösten muodossa. Yliopistoilla pitäisi myös olla realistinen mahdollisuus tehdä keskipitkän aikavälin suunnitelmia, eikä vain joutua reagoimaan vuosittain muuttuviin rahoituspäätöksiin.” (Muu henkilöstö, 16)

”Kyseessä on näennäisautonomia, sillä OKM pystyy rahoitusta suuntaamalla paljolti sanelemaan sen, mitä tehdään ja miten.” (Professori, 17)

”Yliopistot ovat lainsäädännöllisesti itsenäisiä. Ne päättävät omasta toiminnastaan, mutta vahvassa OKM:n ohjauksessa. Ohjaavana työkaluna toimii rahoitus ja sitä määrittelevä rahoitusmalli.” (Professori, 25)

Niissä vastauksissa, jossa autonomian sisältöä oli yksilöity tarkemmin hallinnollisiin kysymyksiin, mainittiin yliopiston lainsäädännön puitteissa toteutettava oikeus omien hallintoelinten asettamiseen, niiden jäsenten valitsemiseen sekä näissä puitteissa tapahtuvan päätöksenteon vapaus suhteessa yliopiston ulkopuolisiin tahoihin.

”Yliopiston vapaus tehdä omaa toimintaansa koskevia hallinnollisia päätöksiä itsenäisesti.” (Professori, 4)

”Mielestäni yliopiston hallinnon autonomia tarkoittaa hallinnon kykyä päättää sitä koskevista asioista lainsäädännön antamissa rajoissa.” (Opiskelija, 111)

”Yliopistojen hallinnollinen autonomia koostuu useasta eri elementistä. Autonomia tarkoittaa toisaalta yliopiston hallinnollista ja taloudellista itsehallintoa niin, että yliopisto voi päättää näistä asioista riippumattomasti. Yliopisto voi lisäksi säätää hallinnosta omilla normeilla, kuten esimerkiksi yliopistojen johtosäännöillä. Lisäksi yliopistolla on oikeus valita oma henkilökuntansa ja opiskelijat.” (Opiskelija, 102)

Hallinnollisen autonomian sisältö linkitettiin joissakin vastauksissa yliopistodemokratiaan ja kolmikantaiseen päätöksentekoon. Näissä vastauksissa yliopiston hallinnollinen autonomia samaistettiin yliopistoyhteisön autonomiaan ja akateemisen vapauden periaatteisiin.

”Yliopisto valitsee keskuudestaan jäsenet eri hallintoelimiin sekä valitsee itse yliopiston ulkopuoliset jäsenet hallitukseen. Yliopistolla tulee näin ollen olla mahdollisuus päättää itse opetuksen, tutkimuksen ja taiteellisen toimintansa sisällöstä.” (Professori, 60)

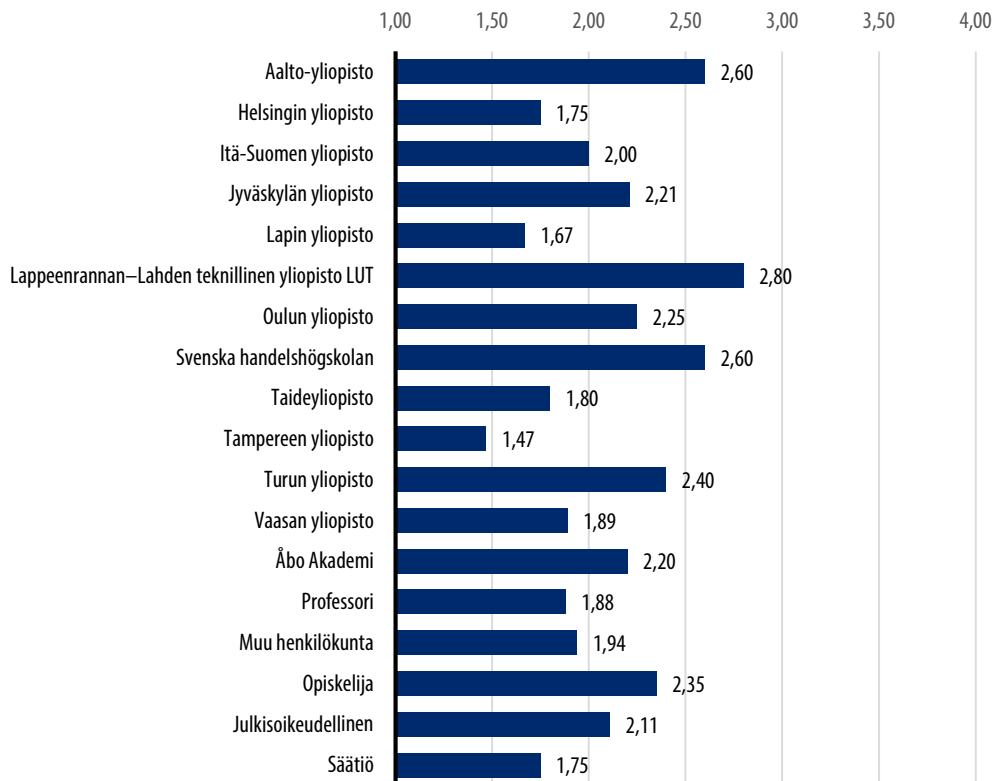
”Hyvän hallinnollisen autonomian peruspilari on yliopistoyhteisön aito ja ennakoiva osallistuminen päätöksentekoon. Nykyinen yliopistoyhteisön ulkopuolisten päätöksentekijöiden kohtuuton painoarvo ja hallinnon kaavamainen linjaorganisaatiomalli heikentävät yliopistoa sekä sisäisesti että ulkoisesti.” (Muu henkilökunta, 90)

”Självstyrelsen är den institutionella formen av den akademiska friheten. Med universitetets självstyrelse avses i grund och botten universitetssamfundets självstyrelse (4 § i universitetslagen). För att universitetssamfundets självstyrelse skall kunna verkställas har man i universitetslagen stadgat om två nya associationsformer (offentligrättsliga universitet och stiftelseuniversitet) samt dess governance med hjälp av kollegiala organ.” (Professori, 24)

Vastaajilta tiedusteltiin myös, missä määrin hallinnollinen autonomia on edistänyt positiivista toimintakulttuuria yliopistoissa. Yli puolet (57 %) vastaajista koki, että hallinnollinen autonomia on vaikuttanut vain vähän tai erittäin vähän yliopistojen positiiviseen toimintakulttuuriin. Kuitenkin 26 % vastaajista koki hallinnollisen autonomian vaikuttaneen toimintakulttuurin positiivisesti. Tulosten tulkintaa vaikeuttaa edellä kuvattu näkemysten moninaisuus hallinnollisen autonomian sisällöstä. Yleisesti ottaen voi kuitenkin todeta, että vähiten vaikutuksia positiivisen kulttuurin edistämiseen kokivat ne henkilöt, jotka myös korostivat hallinnollisen autonomian määrittelyssä institutionaalisen autonomian roolia suhteessa ulkoisiin sidosryhmiin, erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriöön.



**Kuvio 2.** Hallinnollisen autonomian nykytilan vaikutukset yliopiston toimintakulttuurin positiivisuuteen, vastausten keskiarvot (n=128, 1=erittäin vähän, 4=erittäin paljon)



Vastaajaryhmittäin tarkasteltuna hallinnollisen autonomian nykytilan vaikutuksia toimintakulttuurin positiivisuuteen myönteisimmin arvioivat LUT-yliopiston, Aalto yliopiston, Hankenin ja Turun yliopiston edustajat, kielteisimmin Tampereen yliopiston, Lapin yliopiston ja Helsingin yliopiston edustajat. Opiskelijat kokivat vaikutukset selvästi voimakkaampina, professorit heikoimpina (kuvio 2 ja taulukko 4).

**Taulukko 4.** Hallinnollisen autonomian vaikutukset yliopiston toimintakulttuurin positiivisuuteen, vastausten jakautuminen

	<b>Erittäin paljon</b>	<b>Jokseenkin paljon</b>	<b>Vähän</b>	<b>Erittäin vähän</b>	<b>En osaa sanoa</b>
Aalto-yliopisto	17 %	17 %	50 %	0 %	17 %
Helsingin yliopisto	7 %	7 %	29 %	43 %	14 %
Itä-Suomen yliopisto	0 %	25 %	25 %	25 %	25 %
Jyväskylän yliopisto	0 %	40 %	33 %	20 %	7 %
Lapin yliopisto	0 %	0 %	36 %	18 %	45 %
LUT-yliopisto	14 %	43 %	0 %	14 %	29 %
Oulun yliopisto	0 %	40 %	20 %	20 %	20 %
Svenska handelshögskolan	20 %	40 %	20 %	20 %	0 %
Taideyliopisto	0 %	10 %	60 %	30 %	0 %
Tampereen yliopisto	0 %	12 %	18 %	59 %	12 %
Turun yliopisto	0 %	50 %	31 %	13 %	6 %
Vaasan yliopisto	0 %	20 %	40 %	30 %	10 %
Åbo Akademi	0 %	60 %	0 %	40 %	0 %
Professori	6 %	19 %	23 %	43 %	9 %
Muu henkilökunta	0 %	18 %	45 %	23 %	15 %
Opiskelija	2 %	40 %	21 %	17 %	19 %
Julkisoikeudellinen	3 %	28 %	30 %	25 %	14 %
Säätiö	4 %	13 %	26 %	43 %	13 %
<b>Yhteensä</b>	<b>3 %</b>	<b>26 %</b>	<b>29 %</b>	<b>28 %</b>	<b>14 %</b>

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan hallinnollisen autonomian nykytilan vaikutuksia yliopistojen suoriutumiseen tehtävistään ja tavoitteistaan. Vastausprofiili on hyvin samansuuntainen edellisen kysymyksen kanssa, joskin vaikutusten katsottiin olevan yleisesti ottaen hieman voimakkaampia kuin toimintakulttuurin vaikutusten osalta. Kaiken kaikkiaan noin puolet (51 %) katsoi, että hallinnollisen autonomian nykytilalla on ollut vain vähän tai erittäin vähän vaikutusta yliopistojen suoriutumiseen tehtävistään ja niihin liittyvistä tavoitteistaan (taulukko 5).

**Taulukko 5.** Hallinnollisen autonomian tila ja yliopiston suoriutumiseen tehtävistään ja niihin liittyvistä tavoitteista (n=128)

	Erittäin paljon	Jokseenkin paljon	Vähän	Erittäin vähän	En osaa sanoa
Aalto-yliopisto	17 %	17 %	50 %	0 %	17 %
Helsingin yliopisto	8 %	23 %	38 %	23 %	8 %
Itä-Suomen yliopisto	0 %	38 %	25 %	25 %	13 %
Jyväskylän yliopisto	7 %	27 %	40 %	13 %	13 %
Lapin yliopisto	0 %	18 %	18 %	9 %	55 %
LUT-yliopisto	0 %	57 %	29 %	0 %	14 %
Oulun yliopisto	0 %	20 %	60 %	20 %	0 %
Svenska handelshögskolan	20 %	40 %	40 %	0 %	0 %
Taideyliopisto	0 %	20 %	40 %	30 %	10 %
Tampereen yliopisto	6 %	17 %	17 %	44 %	17 %
Turun yliopisto	7 %	40 %	47 %	7 %	0 %
Vaasan yliopisto	0 %	50 %	10 %	20 %	20 %
Åbo Akademi	0 %	60 %	40 %	0 %	0 %
Professori	8 %	23 %	35 %	29 %	4 %
Muu henkilökunta	0 %	36 %	33 %	13 %	18 %
Opiskelija	5 %	34 %	29 %	10 %	22 %
Julkisoikeudellinen	5 %	33 %	34 %	14 %	13 %
Säätiö	8 %	17 %	25 %	33 %	17 %
<b>Yhteensä</b>	<b>5 %</b>	<b>30 %</b>	<b>33 %</b>	<b>18 %</b>	<b>14 %</b>

**Kolmikantainen yliopistodemokratia.** Vastaajien näkemyksiä kysyttiin siitä, toteutuuko kolmikantainen yliopistodemokratia riittävällä tavalla yliopistojen hallinnossa. Enemmistö (54 %) vastaajista ilmoitti, että kolmikantaperiaate toteutuu vain osittain tai ei ollenkaan yliopistojen hallintotoiminnassa. Hieman alle puolet (43 %) vastaajista sen sijaan näki, että kolmikantainen demokratia toteutuu suurelta osin tai täysin. Jos taas toteutumista tarkastellaan osittaisena (suurelta osin + vain osittain), kaksi kolmesta (66 %) vastaajasta oli tätä mieltä. Yliopistojen välillä näyttäisi olevan tässä suhteessa suuria eroja. Heikommin (vain osittain + ei toteudu) kolmikantainen yliopistodemokratia näyttäisi toteutuvan Helsingin yliopistossa (79 %), Jyväskylän yliopistossa (73 %) Itä-Suomen yliopistossa (71 %). Yliopistoja, joiden vastaajien enemmistön mukaan kolmikanta toteutuu joko suurelta osin tai

täysin, oli kaikkiaan neljä (Åbo Akademi, Svenska handelshögskolan Oulun yliopisto ja Vaasan yliopisto). Erityisen jakautunut mielipiteissään oli Tampereen yliopisto (taulukko 6).

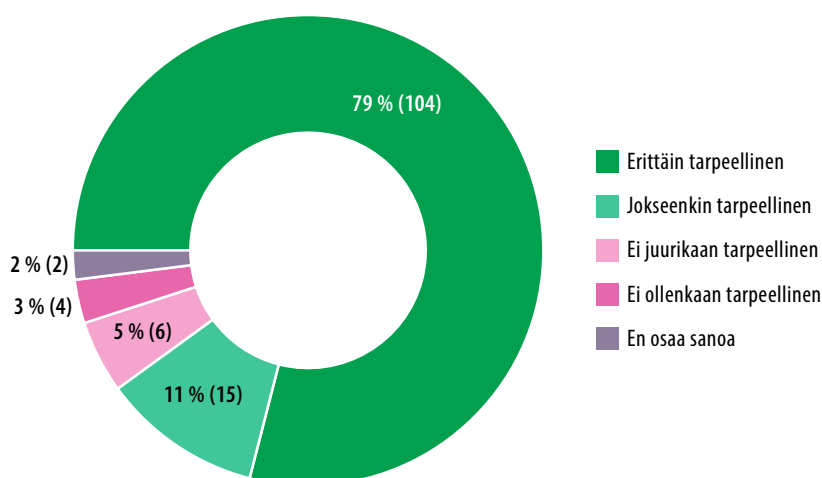
Kokonaisuutena tarkastellen julkisoikeudellisten yliopistojen ja säätiöyliopistojen välillä ei ole suuria eroja. Julkisoikeudellisissa yliopistoissa kuitenkin painottuu osittainen toteutuminen säätiöyliopistoja selvemmin. Vastaavasti säätiöyliopistojen vastauksissa painottuu enemmän ääripäät (täysin, ei ollenkaan), mutta tässä Tampereen yliopiston vastaajien mielipiteiden jakautumisella on suuri merkitys. Niin ikään vastaajaryhmien välillä ei ole suuria eroja. Opiskelijat näyttäisivät kolmikantaisen yliopistodemokratian toteutuvan hieman muuta henkilökuntaa ja professoreita paremmin (taulukko 6).

**Taulukko 6.** Kolmikantaisen yliopistodemokratian toteutuminen yliopistoissa (n=126)

	Toteutuu täysin	Toteutuu suurelta osin	Toteutuu vain osittain	Ei toteudu	En osaa sanoa
Aalto-yliopisto	0 %	33 %	17 %	33 %	17 %
Helsingin yliopisto	14 %	7 %	36 %	43 %	0 %
Itä-Suomen yliopisto	0 %	29 %	14 %	57 %	0 %
Jyväskylän yliopisto	7 %	20 %	53 %	20 %	0 %
Lapin yliopisto	9 %	36 %	45 %	9 %	0 %
LUT-yliopisto	0 %	71 %	0 %	0 %	29 %
Oulun yliopisto	20 %	40 %	20 %	20 %	0 %
Svenska handelshögskolan	40 %	40 %	0 %	20 %	0 %
Taideyliopisto	0 %	40 %	40 %	20 %	0 %
Tampereen yliopisto	29 %	18 %	18 %	29 %	6 %
Turun yliopisto	6 %	31 %	50 %	13 %	0 %
Vaasan yliopisto	0 %	50 %	40 %	10 %	0 %
Åbo Akademi	40 %	40 %	0 %	20 %	0 %
Professori	17 %	22 %	24 %	30 %	7 %
Muu henkilökunta	8 %	33 %	38 %	20 %	3 %
Opiskelija	10 %	40 %	33 %	17 %	0 %
Julkisoikeudellinen	10 %	33 %	34 %	21 %	2 %
Säätiö	22 %	22 %	17 %	30 %	9 %
<b>Yhteensä</b>	<b>12 %</b>	<b>31 %</b>	<b>31 %</b>	<b>23 %</b>	<b>3 %</b>

Vastaajilta tiedusteltiin näkemystä kolmikantaisen yliopistodemokratian tarpeellisuudesta. Vastaajista lähes 4/5 ilmoitti pitävänsä kolmikantapäätöksentekoa erittäin tarpeellisena elementtinä. Jokseenkin tarpeelliseksi elementiksi kolmikannan mielsi 11 % vastaajista. Ei juurikaan tai ollenkaan tarpeelliseksi elementiksi kolmikannan ilmoitti vain 8 % vastaajista (kuvio 3).

**Kuvio 3.** Kolmikantaisen demokratian tarpeellisuus yliopistojen hallinnossa (n=127)



Vastaajille annettiin mahdollisuus myös vapaasti kommentoida kolmikantaiseen yliopistodemokratiaan liittyviä näkökohtia. Useimmissa vastauksissa kolmikantaan perustuvaa päätöksentekomenettelyä pidettiin tarpeellisena ja olennaisena osana yliopistojen hallinnollista autonomiaa. Kolmikantainen päätöksentekomalli nähdään monissa vastauksissa tarpeellisena, ja osittain vastakkaisena vaihtoehtona yksilöjohtamiseen ja hallintovetoisuuden perustuville päätöksentekomalleille. Erilaisia näkemyksiä sen sijaan esiintyi siitä, millä hallinnon tasoilla kolmikantaperiaate toteutuu. Etenkin julkisoikeudellisten yliopistojen vastaajien mukaan kolmikanta ei toteudu aina tiedekunta- tai laitostasolla eikä päätöksentekoa valmistelevien ryhmien kokoonpanossa. Osa tästä tuloksesta selittyy taustaryhmien kiintiökokojen erilaisella suuruudella, osa taas sillä, että tiedekunta- tai laitosneuvostoilla ei koeta olevan tosiasiallista valtaa etenkin dekaanin valtaoikeuksista tai päätöksenteon valmistelijoiden agendavallasta johdosta. Sen sijaan hieman yllättäen yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten roolia hallituksessa ja osallistumista päätöksentekoon ei juurikaan nostettu esille ongelmana tässä yhteydessä. Joissakin säätiöyliopiston edustajien vastauksissa ongelmaksi koettiin se, että yliopiston hallituksessa ei ole yliopistoyhteisön jäsenten kolmikantaista edustusta.

”Hallintoelimillä on hyvin vähän tosiasiallisia keinoja ohjata toimivan johdon päätöksiä. Yliopiston hallituksella mahdollisuuksia on eniten, mutta vaatii useita valvettuneita jäseniä, että voi kyseenalaistaa esittelijän (toimivan johdon) pohjaesityksiä.” (Muu henkilöstö, 12)

”Mielestäni yliopiston kolmikantainen demokratia ei toteudu yliopistolain hengen mukaisesti, koska yliopistolain väljyys mahdollistaa sen, että yliopistot voivat omissa johtosäännöissään ja käytännön toimintatavoissaan rakentaa kolmikannasta millaisen tahansa. Jos tarkastelette eri yliopistojen kolmikannan rakenteita, tulette huomaamaan, ettei kaikissa yliopistoissa ole tasapuolista edustusta yliopistojen virallisten ja epävirallisten toimielinten joukossa.” (Opiskelija, 68)

”Yliopistodemokratia ja hallinnollinen autonomia ovat hieman irralliset käsitteet: yliopisto voi olla autonominen, vaikkei se olisi demokraattinen, mutta yliopisto ei voi olla demokraattinen, jos se ei ole autonominen. Tieteen ja koulutuksen vapaus ei kuitenkaan voi toteutua ilman autonomista ja demokraattista yliopistoa, jossa linjanvetoja tekevät yliopistoyhteisön jäsenet.” (Opiskelija, 52)

Sen sijaan vastaajien mielipiteet eroavat voimakkaasti siinä, miten kolmikantaperiaatetta tulisi toteuttaa. Kannatusta saavat sekä tasakolmikanta kaikissa päätöksentekokelemissä että kolmikantamalli erikokoisilla kiintiöillä. Opiskelijaedustajat toivovat tasakolmikantaa, professorikiintiön edustajat taas painotettua mallia, jossa erityisesti professoreilla on muita ryhmiä suurempi edustus. Muutamat vastaajat mainitsivat myös ”mies ja ääni”-periaatteen mukaisen edustuksellisuuden edellyttävän, että kiintiön koko määrittyisi suhteessa taustaryhmien kokoon. Myös tenure track -malli koettiin haastavaksi kolmikannan toteutuksessa, koska siitä on yliopistoissa erilaisia käytäntöjä.

”Professorit ovat usein yliedustettuina, tutkimus- ja opetushenkilöstö sekä muu henkilöstö taas jakavat saman kiintiön ja ovat siksi usein aliedustettuina. Mm. tenure track -uralla olevat jäävät väliinputoajiksi. Opiskelijoiden osalta toteutuu mielestäni hyvin. Haasteena on, että hallintoelimissä käsitelty tieto ei leviä helposti yliopiston sisällä, tiedon saaminen vaatii ainakin aktiivisuutta yksilöiltä.” (Muu henkilökunta, 1)

”Yliopistodemokratia on erittäin tärkeä asia, mutta nimenomaan sellainen kolmikantainen demokratia, jossa myös opiskelijoilla on merkittävä äänivalta, on osoittautunut idealistiseksi ja toimimattomaksi ratkaisuksi. Henkilökunnan jäsenten keskuudessa demokratian ihanne toimii hyvin, koska jokainen jäsen yleensä harkitsee kysymyksiä itse ja tekee oman arvionsa kannalta viisaimmalta tuntuval ratkaisun. Opiskelijat sen sijaan tyypillisesti päättävät ensin keskenään, mitä mieltä he ovat, ja äänestävät sitten yhtenä blokkina. Kun henkilökunnan äänet tyypillisesti

jakaantuvat, opiskelijoiden blokki liian usein suoraan ratkaisee lopputuloksen. [...]”  
(Professori, 5)

Kolmikantaisuus on yliopistodemokratian ydin, eikä yliopistodemokratiaa voi olla ilman kolmikantaa. Kolmikantaisuuden tulisi olla voimassa kaikissa yliopiston päätävissä elimisissä (sekä valmistelevisissä elimissä), jotta yliopistoyhteisö voi aidosti toteuttaa demokratiaa, ja demokratian kautta autonomiaa. Ilman demokratiaa, ei ole autonomiaa, ja ilman kolmikantaa, ei ole demokratiaa. Yliopistojen hallituksissa ja kollegioissa/konsistorissa tulisi olla tasakolmikanta. Silloin kun tasakolmikantaa ei ole, on opiskelijat yleensä se taho, joka saa vähiten paikkoja itselleen. Opiskelijoilla kuitenkin on valtava rooli yliopistossa, sekä heissä on valtava voimavara yliopiston kehittämiseen entistä paremmaksi. (Opiskelija, 18)

Kaikki vastaajat eivät kuitenkaan kokeneet kolmikantaista yliopistodemokratiaa varauksetta parhaaksi päätöksentekomalliksi. Tällöin perusteena esitettiin useimmin asiantuntemukseen perustuvan päätöksenteon vaikeutuminen.

”Kolmikantaisuus välillä vaikeuttaa ja politisoi yliopiston toimintaa. Yliopistodemokratia on muutakin kuin kolmikantaista päätöksentekoa, erityisesti joissakin tapauksissa opiskelijoiden vaikuttaminen versus osaaminen eivät vain toimi. Se on ymmärrettävää, koska heillä ei ole vielä kokemusta muusta kuin opiskelusta.” (Muu henkilö, 130)

”Kolmikanta ei kunnioita riittävästi professorien huippuasiantuntemusta ja siten vähentää yliopiston kykyä suunnata energiaansa tulevaisuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin.” (Professori, 125)

Kokonaisuutena vastauksista välittyy suuri yhteisymmärrys kolmikantaisen päätöksenteon tärkeydestä. Demokraattisuuden ja edustuksellisuuden lisäksi kolmikantaan perustuvan päätöksenteon perusteena esitettiin yliopiston päätöksenteon autonomisuus ja sen jäsenten yliopistojen toimintaan liittyvä asiantuntemus.

Vastauksien sisällöstä selviää myös, että yliopistojen välillä on merkittäviä eroja kolmikannan käytännön toimivuudesta. Opiskelijat ja muu henkilökunta vieroksuvat professorien yliedustusta siellä, missä tasakolmikantaa ei käytetä. Professorien ja muun henkilökunnan näkemykset opiskelijaedustuksesta ovat ristiriitaisia, toiset näkevät sen hyvänä asiana ja toiset taas ovat sitä mieltä, että opiskelijoilla ei tulisi olla äänioikeutta lainkaan. Opiskelijat taas näkevät, että heidän näkemyksiään ei oteta vakavasti tiedekuntatasoa ylempänä.

**Yliopistolain ja johtosäätöjen suhde ja toimielimet.** Vastaajilta kysyttiin täsmennystarvetta yliopistolakiin toimielimiin liittyvän sääntelyn (yliopistolain 3. luku, §13-30) osalta.

Kaksi kolmasosaa vastanneista ilmoitti, että jonkinlainen täsmentämisen tarve on olemassa. Yliopistoittain tarkasteltuna voidaan nähdä merkittäviä eroja. Tampereen yliopiston ja Aalto-yliopiston sekä Taideyliopiston vastaajat olivat yksimielisimpiä täsmentämisen tarpeesta, kun taas Åbo Akademin ja LUT-yliopiston vastaajien keskuudessa näkemys oli päinvastainen. Vastaajien taustaryhmien välillä ei ollut merkittäviä eroja. Kokonaisuutena tarkastellen säätiöyliopistojen vastaajien mielestä täsmentämisen tarve on julkisoikeudellisissa yliopistojen vastaajia suurempi (taulukko 7).

**Taulukko 7.** Tarvitaanko yliopistolakiin mielestänne täsmentämistä toimielimiin liittyvän sääntelyn osalta? (n=119)

	Kyllä	Ei
Aalto-yliopisto	80 %	20 %
Helsingin yliopisto	71 %	29 %
Itä-Suomen yliopisto	63 %	38 %
Jyväskylän yliopisto	73 %	27 %
Lapin yliopisto	63 %	38 %
LUT-yliopisto	29 %	71 %
Oulun yliopisto	67 %	33 %
Svenska handelshögskolan	67 %	33 %
Taideyliopisto	89 %	11 %
Tampereen yliopisto	82 %	18 %
Turun yliopisto	73 %	27 %
Vaasan yliopisto	44 %	56 %
Åbo Akademi	20 %	80 %
Professori	67 %	33 %
Muu henkilökunta	64 %	36 %
Opiskelija	69 %	31 %
Julkisoikeudellinen	64 %	36 %
Säätiö	82 %	18 %
<b>Yhteensä</b>	<b>67 %</b>	<b>33 %</b>

Vastaajilla oli mahdollisuus täsmentää kantaansa kommenttikentässä. Vastaajista noin kaksi kolmasosaa jätti kommentin. Julkisoikeudellisten yliopistojen vastaajien mielestä



keskeiset täsmennystarpeet liittyivät yliopistokollegion rooliin erityisesti suhteessa hallitukseen. Joissakin vastauksissa myös ulkopuolisten jäsenten roolia kritisoitiin vähäiseksi ja katsottiin, että nykylainsäädännön vaatima 40 % edustus on liian suuri.

Useissa vastauksissa kollegion asemaa toivottiin kehitettävän valta-asemaltaan voimakkaammaksi. Vertailussa käytettyjä, valtasuhdetta hallitukseen korostavia esikuvia olivat ”parlamentti”, jolle hallitus olisi vastuuvollinen. Erityisesti toivottiin muutoksia yliopistokollegion mahdollisuuden erottaa yksittäisiä hallituksen jäseniä, oikeuteen valita (tai osallistua valintaan) rehtori ja vararehtorit, yliopiston strategian ja toiminta- ja taloussuunnitelman sekä johtosäännön hyväksymiseen. Nykymuodossaan yliopistokollegion toimivaltuuksien katsottiin olevan epäselviä tai valtaoikeuksiltaan heikkoja.

Toisaalta monissa vastauksissa korostettiin, että laki on hyvä ja siinä ei ole muutostarpeita. Näissä vastauksissa mainittiin usein, että laki on toiminut hyvin, on selkeä ja riittävän yksityiskohtainen. Yksittäisissä vastauksissa mahdollisten muutosten katsottiin vain lisäävän toiminnalle haitallista sääntelyä.

Säätiöyliopistojen osalta vastaajien näkemys muutostarpeista oli vahvempi, ja muutosten sisällöstä vallitsi näkemyseroja. Useissa vastauksissa esitettiin, että monijäsenisen hallintoelimen tulee hyväksyä yliopiston strategia, hallituksen laatima talousarvio sekä toiminta- ja taloussuunnitelma sekä vahvistaa johtosääntö. Lisäksi monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta haluttaisiin lakiin tarkempi kirjaus, että heidät valitsevat toimielimen jäsenet keskuudestaan ja että esittelijän valinnasta saisi päättää toimielimen jäsenet. Hallituksen valintaan haluttiin monijäsenisen hallintoelimen roolia koskeva ja sen asemaa painottavaa tarkennusta. Myös hallituksen kokoa ehdotettiin kasvatettavaksi, jotta se mahdollistaisi laajemman yliopistoyhteisön jäsenten edustuksen. Toisaalta vastauksissa esitettiin hyvin toisenlaisia näkemyksiä. Lakiin kirjattavaksi ehdotettiin, että rehtori tai vastaavassa tehtävässä toimiva toimisi konsistorin puheenjohtajana johtamisjärjestelmän ja päätöksenteon koordinoitavuuden takaamiseksi. Lisäksi jotkut vastaajat halusivat täsmennettävän, että laissa mainittu strateginen ja riippumaton hallitus tarkoittaa sitä, että siihen ei kuulu yliopistoyhteisön jäseniä. Lakiin ehdotettiin kirjattavaksi myös, mikä taho valvoo säätiöyliopiston konsistorin toimintaa ja toimivallan käyttöä.

”Yliopistokollegion ja monijäsenisen toimielimen tehtäviin pitää lisätä yliopiston strategian, toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvion hyväksyminen sekä johtosäännön vahvistaminen. Monijäsenisen toimielimen (säätiöyliopistot) puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta tulee kirjata selvästi, että heidät valitsee monijäseninen toimielin keskuudestaan. Säätiöyliopiston hallituksen jäsenmääräksi tulisi kirjata 7 tai 9–13 kuten julkisoikeudellisessa yliopistossa tarpeeksi laajan asiantuntemuksen takaamiseksi.” (Professori, 126)

”Säätiöyliopiston hallitus toimisi mielestäni parhaiten riippumattomana ja strategisena hallituksena. Riippumattomuus pitäisi määritellä niin, että se sulkee pois yliopiston palkkalistoilla olevat henkilöt ja oman yliopiston opiskelijat. Vaikka nämä henkilöt eivät itse aktiivisesti yrittäisi edistää oman tieteenalansa asiaa hallituksessa, heidän läsnäolonsa siellä väistämättä vaikuttaa hallituksen päätöksiin ja johtaa joissakin tapauksissa jääviyksiin heikentäen hallituksen päätöksentekoodellytyksiä.”  
(Muu henkilöstö, 132)

Kysyttäessä tulisiko joitakin asioita säännellä mieluummin johtosäännön kuin lain tasolla erot vastaajien välillä olivat pienempiä. Niukka enemmistö (54 %) oli sen kannalla, että laintasolla säänneltyjä asioita ei tulisi säännellä johtosääntöjen tasolla. Tässäkin suhteessa kannat erosivat yliopistojen välillä toisistaan. Johtosäännön tasolla sääntelyä kannatti enemmistö Aalto-yliopiston, Helsingin yliopiston, Lapin yliopiston, Taideyliopiston ja Turun yliopiston vastaajista, Oulun yliopistossa kannat jakautuivat tasan, ja muiden yliopistojen edustajat katsoivat, että lain tasoinen sääntely on toivottavampi. Taustaryhmittäin tarkasteltuna opiskelijat olivat selvästi myönteisimpiä johtosääntötasoiseen sääntelyyn, professorit taas kielteisimpiä (taulukko 8). Kaikkiaan 37 vastaajaa ei halunnut vastata kysymykseen.

**Taulukko 8.** Asiakokonaisuuksien sääntely mieluummin johtosäännön kuin lain tasolla (n=114)

	Kyllä	Ei
Aalto-yliopisto	60 %	40 %
Helsingin yliopisto	58 %	42 %
Itä-Suomen yliopisto	25 %	75 %
Jyväskylän yliopisto	40 %	60 %
Lapin yliopisto	67 %	33 %
LUT-yliopisto	43 %	57 %
Oulun yliopisto	50 %	50 %
Svenska handelshögskolan	0 %	100 %
Taideyliopisto	78 %	22 %
Tampereen yliopisto	25 %	75 %
Turun yliopisto	73 %	27 %
Vaasan yliopisto	22 %	78 %
Åbo Akademi	40 %	60 %

	Kyllä	Ei
Professori	38 %	62 %
Muu henkilökunta	44 %	56 %
Opiskelija	57 %	43 %
Julkisoikeudellinen	48 %	52 %
Säätiö	33 %	67 %
<b>Yhteensä</b>	<b>46 %</b>	<b>54 %</b>

Vastaajille annettiin mahdollisuus perustella kantaansa lomakkeen kommenttikentässä ja noin kaksi kolmasosaa vastaajista jätti kommentin. Laintasoista sääntelyä puoltavissa argumenteissa painotettiin, että lainsäädännön kautta voidaan antaa koko yliopistokenttää koskeva yhteinen sääntelykehys ja taata paremmin yliopistodemokratian toteutuminen yhdenvertaisesti koko yliopistokentällä. Lisäksi laintasoisten säädösten katsottiin turvaavan paremmin pysyvyyttä niiden vaikeamman muutettavuuden takia sekä demokraattista prosessia lainsäätämiseen liittyen. Monet vastaajista tosin myös tyytyivät toteamaan, että nykyinen tasapaino lain ja johtosääntöjen välillä on hyvä. Johtosäännön asemaa lain sijasta korostaneissa kommentteissa painottui johtosääntöjen joustavuus, joka esim. hallinnollisen alarakenteen osalta huomioi yliopistojen erilaisuuden (mm. kulttuuri, koko). Johtosäännön painottamisen myös mainittiin lisäävän yliopistojen autonomiaa, ja johtosäännöstä riippuen, myös niiden päätöksenteon demokraattisuutta.

”Nykyisin monia asioita säädellään johtosäännöllä yksityiskohtaisemmin kuin mitä laki sääntelee. Tämä on luontevaa, sillä kaikki yliopistosta ovat rakenteiltaan ja toimintakulttuureiltaan erilaisia.” (Muu henkilökunta, 6)

”Mielestäni nykyinen yliopistolaki on mahdollistanut liikaa kikkailumahdollisuuksia yliopistoille muokata omista johtosäännöistään sellaisia, joissa ei noudateta yliopiston lain henkeä kolmikannasta yms. Tämä näkyy esim. siinä, että yliopistoissa on delegoitu päätösvaltaa eri toimielimiltä yliopiston johdolle ja hallitukselle, jolloin muista toimielimistä on tullut pelkkiä keskustelevia kumileimasimia. Yliopistolaki tulisi tässä suhteessa kiristää, jotta päätösvallan siirtäminen/delegoiminen ei halventaisi yliopiston kolmikannan ja demokratian toteutumista. Toisaalta yliopistoissa on paljon ns. epävirallisia toimielimiä ja työryhmiä, joille ei ole annettu mitään asemaa yliopiston johtosäännössä, mutta jotka tekevät tiedekunnan tai laitoksen tasolla hallinnollista valmistelutyötä. Mielestäni näillekin tulisi antaa virallinen status, jotta kolmikanta voisi aidosti toteutua.” (Opiskelija, 68)

Yliopistokollegioiden ja monijäsenisten hallintoelinten jäseniltä kysyttiin myös vielä erikseen, kohdistuuko mainittujen toimielinten sekä yliopiston hallituksen asemaan jotain muutostarpeita hallinnollisen autonomian toteutumisen kannalta. Kummallakin ryhmällä oli mahdollisuus vastata vain oman yliopistonsa toimielimiä koskeviin kysymyksiin (julkisoikeudellinen/säätiö). Yliopistokollegioiden aseman muutostarpeiden osalta kysymykseen vastasi 95 henkilöä. Kolme neljäsosaa vastaajista näki, että kollegion asemaa tulisi muuttaa. Vastauksissa toistuivat edellä esiintuodut näkemykset yliopistokollegion ja monijäsenisen hallintoelimen roolin kasvattamisesta suhteessa hallitukseen. Monissa vastauksissa kollegiolla katsotaan nyt olevan ”symbolinen” rooli ilman merkittäviä valtaoikeuksia. Hallituksen asemaan koskevaan kysymykseen vastasi kaikkiaan 79 vastaajaa. Valtaosan mielestä muutoksia tulisi tehdä. Keskeisimmät muutostoiveet liittyivät ulkopuolisten jäsenten määrän vähentämiseen, joidenkin valtaoikeuksien siirtämiseen yliopistokollegiolle ja suurempaa vastuuvollisuutta yliopistokollegiolle. Kaikkiaan 20 vastaajaa ei nähnyt muutoksia tarpeelliseksi. Osa vastaajista ei osannut ilmaista kantaansa asiaan.

”Näkinsi niin, että nykyisessä toimintamallissa hallitus on vahvasti operatiivinen toimija, kun taas yliopistokollegio on enemmän muodollinen toimija, jolla on tiettyjä lakisääteisiä, vuosittaisia tehtäviä. Laissa määriteltyjen tehtävien lisäksi [--] yliopistossa yliopistokollegio on ollut aktiivinen ja keskusteleva yhteisö, jossa on tuotu esille hyvin erilaisia ja eri tason aiheita yhteiseen pöytään. Kollegiolla ja hallituksella on ollut myös vuosittain yhteisiä iltakouluja, joissa kollegion mielipiteitä on kuultu kiitettävän hyvin. Silti välillä olen jäänyt miettimään, onko yliopistokollegio juuri muodollisten tehtäviensä takia lähinnä operatiivisen toiminnan sivustaseuraaja, joka voi kommentoida halutessaan asioita, joita hallitus voi halutessaan kuunnella ja ottaa huomioon. Toisinaan tuntuu, että kollegiota tiedotetaan jo ennalta päätetyistä asioista ”nice to know” -periaatteella, mistä syntyy mainitsemani kokemus sivustaseuraajan roolista. Toivoisin, että tulevaisuudessa kollegion rooli voisi muuttua kommentaattorista keskustelijaksi, joka voisi osallistua myös operatiiviseen päätöksentekoon tai vähintään voisi käydä entistä aktiivisempaa dialogia hallituksen kanssa.” (Opiskelija, 104)

”Yliopistokollegion asemaa yliopiston päätöksenteossa tulisi nähdäkseni ratkaisevasti kasvattaa ja päätöksenteossa siirtyä parlamentaariseen suuntaan, jossa yliopistoyhteisö kollegion välityksellä aidosti päättää linjakysymyksistä ja kollegion luottamusta nauttiva hallitus hoitaisi päätösten toimeenpanoa toimintaa.” (Opiskelija, 64)

”Ulkopuoliset jäsenet [hallituksessa] ovat tuoneet keskusteluihin kaivattua erilaista kokemusta ja näkemystä hiekkalaatikon ulkopuolelta. Sillä on merkitystä.” (Professori, 93)

Monijäsenisen hallintoelimen aseman muutostarpeita koskevaan kysymykseen vastasi 22 henkilöä. Lähes kaikki vastaukset sisälsivät jonkin muutosehdotuksen. Eniten mainintoja (11 vastaajaa) tuli siitä, että lakiin tulisi tehdä selvä kirjaus monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnasta toimielimen jäsenten toimesta ja heidän keskuudestaan. Myös toimielimen jäsenten valintaa tasakolmikan taperaatteella ehdotettiin joidenkin vastaajien toimesta kirjattavaksi yliopistolakiin. Useissa vastauksissa myös painotettiin tarvetta täsmentää lakia itsenäisyyden turvaamiseksi toimielimen sisäisessä järjestäytymisen itsenäisyyden turvaamista. Säätiöyliopiston asemaan liittyviä muutostarpeita kommentoi 22 henkilöä. Suurin osa ehdotetuista täsmennystarpeista liittyi hallituksen kokoonpanon ja jäsenten tarkempaan määrittelyyn. Yhdeksän vastaajaa haluaisi lakiin kirjata yliopistoyhteisön edustuksesta (joko tasakolmikan tai muuten) hallituksessa. Osassa vastauksia haluttiin tästä syystä myös kasvattaa hallituksen jäsenmäärää 9–14 henkilöön. Myös hallituksen nimitysprosessiin toivottiin kirjauksia säätiön perustajien nimitysvallan osalta heikennyksestä ja vastaavasti monijäsenisen hallintoelimen vahvistamisesta. Toisaalta neljässä vastauksessa taas päinvastoin toivottiin, että hallituksen jäsenten on oltava yliopistoyhteisön ulkopuolisia jäseniä eturistiriitoja sisältävän riippumattomuuden varmistamiseksi.

”Kyllä. Laissa on yksiselitteisesti määrättävä, että monijäsenisen toimielimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valitsevat toimielimen jäsenet keskuudestaan. Lisäksi on turvattava monijäsenisen toimielimen itsenäisyys kaikessa sen sisäisessä järjestäytymisessä ja päätösten valmistelussa (sitä, ettei esimerkiksi yliopiston hallitus johtosäännöllä rajoita monijäsenisen toimielimen mahdollisuuksia itsenäisesti valita hallituksen jäsenet). Lisäksi on selkeämmin kirjattava, että monijäseninen toimielin päättää kaikista keskeisistä tutkimuksen ja opetuksen asioista.” (Professori, 123)

”Säätiöyliopiston hallituksen jäsenmääräksi tulisi kirjata 7 tai 9–13 kuten julkisoikeudellisessa yliopistossa tarpeeksi laajan asiantuntemuksen sekä perustajien ja yliopistoyhteisön eri ryhmien edustajien tasapainon takaamiseksi. Perustajien ehdottamien jäsenten lukumäärää ei kuitenkaan tule lisätä.” (Professori, 126)

”Perustajien valtaa hallituksen valintaprosessiin tulee vähentää. Laista täytyisi ainakin poistaa vaatimus valita kolme hallituksen jäsentä perustajien esittämistä nimistä. Ei myöskään ole mielestäni tarpeellista määritellä lain tasolla, että monijäsenisen hallintoelimen tulee kuulla hallituksen valinnassa perustajia, tämä voidaan sopia johtosäännön tasolla, jos yliopistoyhteisö kokee sen tarpeelliseksi ja hyväksi toimintatavaksi.” (Opiskelija, 135)

**Ohjaus ja autonomia.** Koska institutionaalisen autonomian ja täten myös hallinnollisen autonomian kannalta on aiheellista tarkastella autonomiaa suhteessa ohjaukseen,

sisällytettiin kyselylomakkeeseen myös kysymyksiä yliopistojen ohjauksesta. Tämän osuuden keskeisin kysymys liittyi ohjauksen muotojen voimakkuuteen. Sähköisessä kyselylomakkeessa oli seuraava, ohjauksen muotojen voimakkuutta kartoittava kysymys: ”Asetta- kaa tärkeysjärjestykseen mitkä seuraavista mielestänne ohjaavat voimakkaimmin yliopis- tojen toimintaa ja tavoitteita”. Koska kyselylomake oli kokonaisuudessaan pitkä ja koska oli oletettavaa, että vastaajat täyttäsivät lomakkeen vastauksia useammassa kuin yhdessä vaiheessa, annettiin vastaajille mahdollisuus ladata kysymykset erillisenä tiedostona. Vali- tettavasti tähän tiedoston kysymysmuoto erosi merkityssisällöltään oikeasta, sähköisen lomakkeen kysymysmuodosta. Tiedostossa kysymys ”Asettakaa tärkeysjärjestykseen seu- raavat ohjauselementit” oli monitulkintainen. Osa vastaajista ymmärsi tärkeysjärjestyksen tarkoittavan heidän omia preferenssejään siitä, minkä ohjauselementin tulisi olla tärkein, eikä siis sitä, mikä ohjauselementti on voimakkain ohjausvaikutukseltaan. Tästä syystä yllä- kuvatun kysymyksen vastauksia ei voida valitettavasti ottaa mukaan analyysiin.

Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin edellä mainittu huomioiden todeta, että OKM:n rahoi- tusohjausta pidettiin voimakkaimpana ohjausinstrumenttina, kun taas tieteellisiä ja sivi- tyksellisiä tavoitteita tärkeimpänä. Lainsäädännön ohjausvaikutuksen todettiin olevan autonomian perusta ja tukijalka, joka asettaa raamit toiminnalle, ja joka ohjaa taustalla moniin asioihin voimakkaasti, mutta vaikuttaa käytäntöön useimmiten vähemmän kuin muut ohjausvälineet. Kilpailu täydentävästä rahoituksesta ja lahjoittajatahojen tavoitteet ohjaavat toimintaa edellisiä vähemmän, mutta herättivät joissakin vastaajissa huolta toi- minnan liiallisesta riippuvuudesta suhteessa rahoittajien ja lahjoittajien vaatimuksiin tai odotuksiin. Toisaalta lisärahoituslähteillä mahdollistetaan myös paljon sellaista toimintaa mikä ei muuten olisi mahdollista. Muiksi ohjaaviksi tekijöiksi yksittäisissä vastauksissa tun- nistettiin mm. yhteiskunta ja sen muutos sekä yleiset trendit kuten ilmastonmuutos, työllii- syystilanne alakohtaisesti ja yleisesti, yliopistojen sisäiset intressiryhmät ja johto, yliopisto- jen ulkoiset mittarit, kuten erilaiset rankingit ja kansallinen aluepolitiikka.

”Lainsäädäntö luo yliopistojen toimintapuitteet ja ohjaavat siten yliopistojen auto- nomisuutta.” (Opiskelija, 112)

”Tieteellisten ja sivistyksellisten tavoitteiden tulee olla kaiken yliopistojen päätök- senteon ja autonomian perusta.” (Opiskelija, 117)

”On ymmärrettävää, että valtiolla on tarve ohjata yliopistoja jonkin verran etenkin siinä, kuinka paljon kunkin alan ihmisiä koulutetaan Suomessa. Siksi on ymmärret- tävää, että valtio ohjaa yliopistoja rahoituksen kautta jonkin verran, mutta tunne- tusti Suomen rahoitusmalli ohjaa hyvin tiukasti – ja perusrahoituksen osuus on kan- sainvälisessä vertailussa pieni. Tähän olisi hyvä saada muutos, mutta on realismia, että valtiolla on tarve ohjata jonkin verran yliopistoja myös tulevaisuudessa – eten- kin koulutuspuolella.” (Muu henkilökunta, 120)

Taloudellisen autonomian ontuminen vaikuttaa kokonaisautonomian mahdollisuuksiin. Tämän vuoksi vastaajilta tiedusteltiin avoimella kysymyksellä näkemyksiä myös yliopistojen taloudellisen autonomian tilasta ja sen vaikutuksia yliopistojen kokonaisautonomiaan. Kaksi kolmasosaa vastaajista kommentoi taloudellisen autonomian tilaa. Yliopistojen taloudellinen autonomia nähdään vähäisenä tai olemattomana, alle 10 % vastaajista on sitä mieltä, että tilanne on tyydyttävä tai hyvä. Suurin syy on perusrahoituksen rajallisuus, joka mahdollistaa rahoittajien eli useimmiten käytännössä OKM:stä tulevan, välillä hyvin tarkan, ohjauksen kulloinkin haluttuun suuntaan esimerkiksi strategisella rahoituksella ja tulossopimuksilla. Myös perusrahoituksen määrällä (liian alhainen) katsottiin olevan taloudellista autonomiaa kaventava vaikutus. Täydentävän rahoituksen ja yliopistojen pääomasijoitusten ei juurikaan katsottu lisäävän taloudellista autonomiaa.

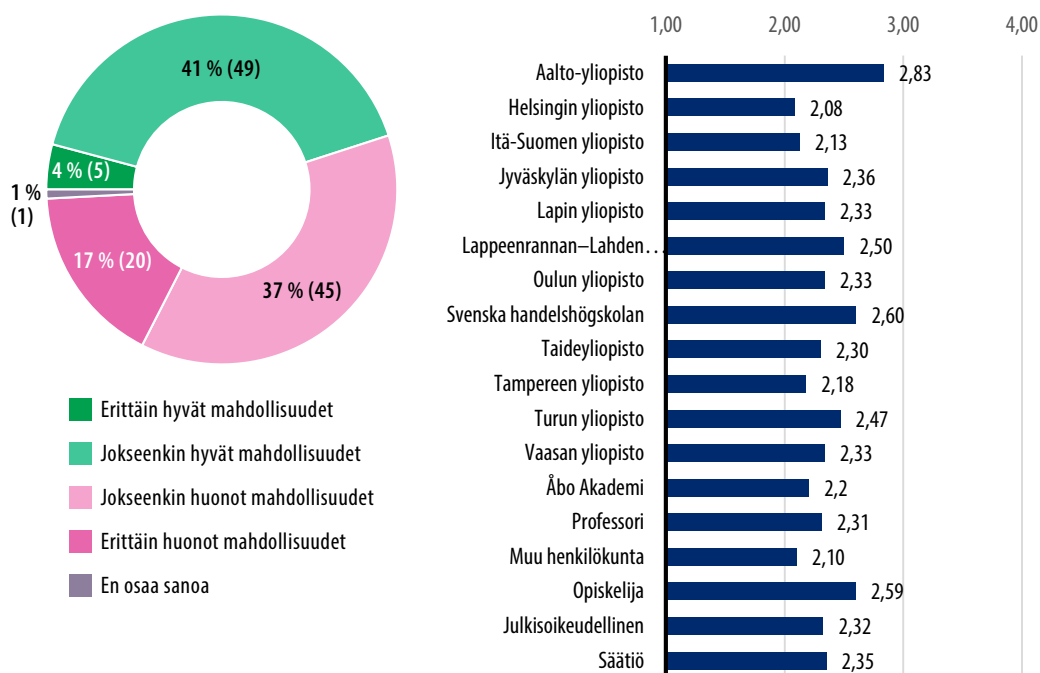
”Taloudellinen autonomia on vähäistä sillä yliopistot ovat suuresti riippuvaisia ministeriön rahoituksesta ja ministeriö vahvasti rahoitusmallillaan yrittää ohjata ja myös ohjaa yliopistojen toimintaa.” (Professori, 95)

”Finansieringsmodellen bidrar till en negativ spiral på många sätt. Det viktigaste problemet är inte finansieringens omfattning (trots att finansieringsnivån är låg). Det viktigaste problemet är finansieringens dåliga kvalitet (resultatbaserad finansiering enligt kortsiktiga kvantitativa kriterier). Finansieringsmodellen minskar även universitetens faktiska självstyrelse enligt flera studier. Det finns väldigt lite autonomi om alla universitet i praktiken har valt samma strategi som är sammanlänkad med ministeriets finansieringsmodell.” (Professori, 27)

**Vaikutusmahdollisuudet, avoimuus ja työhön ja opiskeluun liittyvät motivaatiotekijät.** Koska yliopistoyhteisön jäsenten osallisuuden kokemus on tärkeää hallinnollisen autonomian kannalta, vastaajilta kysyttiin näkemyksiä vaikutusmahdollisuuksista osallistua yliopiston päätöksentekoon.

Näkemykset vaikutusmahdollisuuksien suhteen jakautuivat melko tasaisesti, vastanneista 45 % koki mahdollisuudet erittäin hyviksi tai hyviksi, 54 % jokseenkin huonoiksi tai erittäin huonoiksi. Kokemuksissa yliopistojen välillä oli eroja, joskaan erot eivät olleet kovin suuria: Parhaiten vaikutusmahdollisuuksien koettiin olevan Aalto-yliopistossa (vastauksen keskiarvo 2,83), Svenska Handelshögskolanissa (2,6) ja LUT-yliopistossa (2,5), heikoiten taas Helsingin yliopistossa (2,08) Itä-Suomen yliopistossa (2,13) ja Tampereen yliopistossa (2,18). Henkilöstöryhmittäin tarkasteltuna positiivisimmin vaikutusmahdollisuutensa kokivat opiskelijat, negatiivisimmin muu henkilökunta. Julkisoikeudellisten ja säätiöyliopistojen vastaajien näkemysten välillä ei ollut juurikaan eroa (kuvio 4).

**Kuvio 4.** Kokemukset yliopistoyhteisön jäsenten mahdollisuuksista osallistua yliopiston päätöksentekoon (n=120, 1=erittäin huonot mahdollisuudet, 4=erittäin hyvät mahdollisuudet)



Julkisoikeudellisten yliopistojen näkökulmia päätöksentekoon osallistumisesta olivat mm. seuraavat: Tasakolmikanta toimii suhteellisen hyvin, ja tiedekuntaneuvoston rooli on joissakin yliopistoissa kohtuullisen iso. Eniten on parannettavaa laitostasolla. Opiskelijoilla on suhteellisen hyvät mahdollisuudet vaikuttaa ja esittää näkemyksiään yliopiston toiminnan kehittämiseksi ylioppilaskunnan kautta. Toisaalta monet vastaajat mainitsivat, että pieni porukka päättää mitä tehdään, ja johdon koettiin olevan etäällä. Jotkut vastaajat mainitsivat, että valmistelussa olevista asioista saa hyvin vähän tietoa, ja osallisuus valmistelu-prosessiin on vähäinen. Kuitenkin suuri osa päätöksistä tehdään jo valmisteluvaiheessa, ja joissakin tapauksissa valmisteltavia asioita ei tuoda ollenkaan lausuttavaksi kollektiivisiin päätöksentekokeleimiin. Säätiöyliopistojen osallistujat kokevat, että vaikutusmahdollisuudet ovat hyvät johtavassa asemassa oleville. Sen sijaan yliopistoyhteisön jäsenten todelliset vaikutusmahdollisuudet koettiin heikommiksi. Joidenkin vastaajien mielestä mielipiteen esittämiseksi annetaan mahdollisuus, mutta kuulemisen vaikutuksen koetaan jäävän usein olemattomaksi. Kokonaisuudessaan valtaa on keskittynyt rehtoraatille ja dekaaneille.

”Vaikutusmahdollisuus riippuu siitä, minkä tason päätöksenteosta on kyse. Laitos-tason vaikutusmahdollisuudet riippuvat siitä, miten paljon osallistumismahdol-lisuuksia laitosjohto tarjoaa. Luulen, että tässä on aika paljon vaihtelua osan joh-tajista toimiessa hyvin itsenäisesti ja osan kuunnellessa erilaisia suunnittelu- ja



valmisteluryhmiä. Tiedekunta- ja sitä ylempien tasojen päätöksenteko näyttäytyy huomattavan etäisenä.” (Professori, 37)

”Yliopistojen henkilöstökyselyt osoittavat toistuvasti, että liian heikot vaikutusmahdollisuudet ovat yliopistojen suurin ongelma. Samoin kyselyt osoittava, että niin sanottu strateginen johto saa toistuvasti kyselyissä heikoimmat arvot. Strateginen johto on liian kaukana yliopiston arjesta. Luottamus siihen, että strateginen johto toimisi koko yliopiston parhaaksi on heikko.” (Muu henkilökunta, 128)

”Opiskelijan näkökulmasta [--] yliopistossa tilanne on hyvä, sillä täällä on haluttu osallistaa opiskelijoita selkeästi enemmän kuin mikä on vähimmäisvaatimus. Tämäkin toki vaihtelee tiedekuntien ja muiden yksiköiden välillä. Pääsääntöisesti kuitenkin opiskelijoiden tärkeys päätöksenteossa nähdään, ja heitä kuunnellaan. Yliopiston ja ylioppilaskunnan yhteistyö on tärkeää.” (Opiskelija, 73)

Vastaajat esittivät myös kehittämisideoita vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi. Tällaisia olivat mm. erilaisten palautekanavien lisääminen, avoimen keskustelukulttuurin ja tiedon jakamisen lisääminen siten, että avataan keskustelu silloin, kun sitä voi aidosti käydä eikä vain tiedoteta valmiista päätöksistä. Myös toimielinten välistä vuorovaikutusta ehdotettiin lisättäväksi. Esimerkiksi säännöllisten tapaamisten järjestäminen eri tasojen toimielinten edustajien kesken lisäisi tietoa siitä, mistä asioista eri elimissä parhaillaan keskustellaan. Tässäkin yhteydessä ehdotettiin yliopistokollegion aseman vahvistamista, sillä se koetaan ainoaksi foorumiksi, jossa yliopiston johto ”joutuu” kuulemaan yliopistoyhteisöstä itsestään nousevia keskustelun aiheita. Myös kolmikantaisten päätöksentekuelinten tuomista jokaiselle hallintotasolle ehdotettiin ratkaisuksi.

Koska yliopistolliseen päätöksentekoon liittyy yleensä avoimuuden vaatimus, vastaajilta tiedusteltiin valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin liittyvää avoimuuden ja läpinäkyvyyden tasoa. Kysymykseen vastasi hieman yli 2/3 vastaajista. Valmistelu- ja päätöksentekoprosessien avoimuus ja läpinäkyvyys koetaan kaikissa osallistujaryhmissä pääosin heikoksi julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Tilanne saattaa kuitenkin vaihdella suuresti tiedekunnittain ja toimielimittäin. Vastaajien mukaan valmistelu ja päätöksenteko on liian suljettua. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteiksi mainittiin erityisesti seuraavat:

- Monet virallisestikin avoimet päätökset sekä päätösten perustelut ovat käytännössä vaikeasti löydettävissä.
- Valmisteluprosesseihin liittyvää tietoa ja aikatauluja on saatavilla niukasti: valmistelutyön aloituksen informoinnin jälkeen seuraava tieto saattaa olla tehty päätös
- Esityslistat ja pöytäkirjat eivät ole saatavilla riittävällä nopealla aikataululla
- Vastuut ja roolitukset ovat epäselviä

- Vahva taloudellinen intressi tai nopea aikataulu heikentää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä
- Asioiden valmistelu saattaa tapahtua tiedekuntaneuvostojen tai yliopistokollegioiden sijaan rehtorin ja yksiköiden johtajien välisissä keskusteluissa
- Monesti tilanne on heikko myös laitos- ja tiedekuntatasolla.

Myöskään säätiöyliopistojen valmistelu- ja päätöksentekoprosessit eivät ole osallistujien näkemysten mukaan riittävän avoimia eivätkä läpinäkyviä. Avoimuus ja läpinäkyvyys toteutuvat parhaiten toimielinten päätöksissä ja ylimmällä tasolla. Eniten parannettavaa vastaajien mukaan on:

- Pöytäkirjojen ja muistioiden julkisuudessa ja selkeydessä
- Valmisteluprosessin alkuvaiheiden avoimuudessa (toimielimet liian usein kumileimasimina)
- Päätösten jalkauttamisen läpinäkyvydessä
- Opiskelijoiden pääsyssä valmistelun tai päätöksenteon materiaaleihin
- Journalistien julkisuuslain mukaisen tiedon saamisessa
- Tiedekuntatason valmistelu ja päätöksentekoprosessien läpinäkyvydessä

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimus ei kuitenkaan rajoitu hallinnollisten tai resurssipäätösten valmisteluun ja päätöksentekoon. Asiantuntijaorganisaatioina yliopistojen toiminnan kannalta keskeistä ovat henkilöstöön liittyvät prosessit, erityisesti rekrytoinnit sekä uralla eteneminen ja palkkaus. Rekrytointeja koskevaan kysymykseen vastasi 104 henkilöä, uralla etenemiseen ja palkkaukseen 91. Noin 2/3 vastaajista oli sitä mieltä, että rekrytointien avoimuudessa olisi parannettavaa, ja lähes ¾ oli sitä mieltä että uramahdollisuuksissa ja palkkausjärjestelmässä olisi kehitettävää.

Mielipiteiden jakautuminen on tasaisempi julkisoikeudellisten yliopistojen rekrytointiprosessien avoimuuden ja läpinäkyvyyden suhteen. Kuitenkin enemmistö osallistujista on sitä mieltä, että avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tulee lisätä myös rekrytointiprosesseissa. Tyytyväisimpiä ovat opiskelijat ja professorit.

Parannusta ilmoitettiin tarvittavan:

- Valintakriteerien, valintaan vaikuttaneiden tekijöiden ja rekrytointiaikataulujen läpinäkyvydessä ja selkeydessä
- Kutsumenettelyjen avoimuudessa
- ”Hyvä veli/sisko” -verkostoista eroon pääsemisessä
- Jääviyskysymysten selkeydessä
- Tehtävänäyttöryhmien periaatteiden ja aikataulun avoimuudessa
- Rekrytointistrategian tekemisessä

Sen sijaan tyytyväisiä oltiin mm. yliopiston ylimmän johdon rekrytointiprosesseihin, rekrytointiprosessien selkeyteen ja yhdenmukaisuuteen sekä opiskelijoiden toiveiden huomioimiseen osana rekrytointiprosessia.

Uralla etenemiseen ja palkkaukseen liittyvän arvioinnin avoimuus ja läpinäkyvyys koettiin julkisoikeudellisissa yliopistoissa yleisesti heikoksi. Parannuksia toivottiin tapahtuvan mm. seuraavissa asioissa:

- Palkkavertailutietojen saamisessa
- Keskustelun käymisessä palkkakehitysseurannan tuloksista yliopiston sisällä
- Muun henkilöstön uralla etenemisen muuttamisessa sattumanvaraisesta systemaattisempaan suuntaan
- Urapolkumallin mahdollistamisessa kaikille tittelistä ja yksiköstä riippumatta
- Palkkaukseen liittyvän vaatimustasoarvioinnin avaamisessa
- Tiedottamisen parantamisessa
- Opetuksellisten meriittien näkyvyyden lisäämisessä

Joidenkin vastaajien mielestä urapolkujärjestelmä (tenure track) on sen piiriin pääsevien osalta selkiyttänyt jonkin verran uralla etenemistä, mutta sen pidemmän ajanvälin vaikutuksista ei ole vielä varmaa tietoa.

Avoimuus ja läpinäkyvyys toteutuvat säätiöyliopistojen rekrytointiprosesseissa pääsääntöisesti heikosti. Taustaryhmistä opiskelijat ja professorit ovat arvioissaan kriittisimpiä. Tunnistettuja kehittämisen kohteita olivat mm. seuraavat:

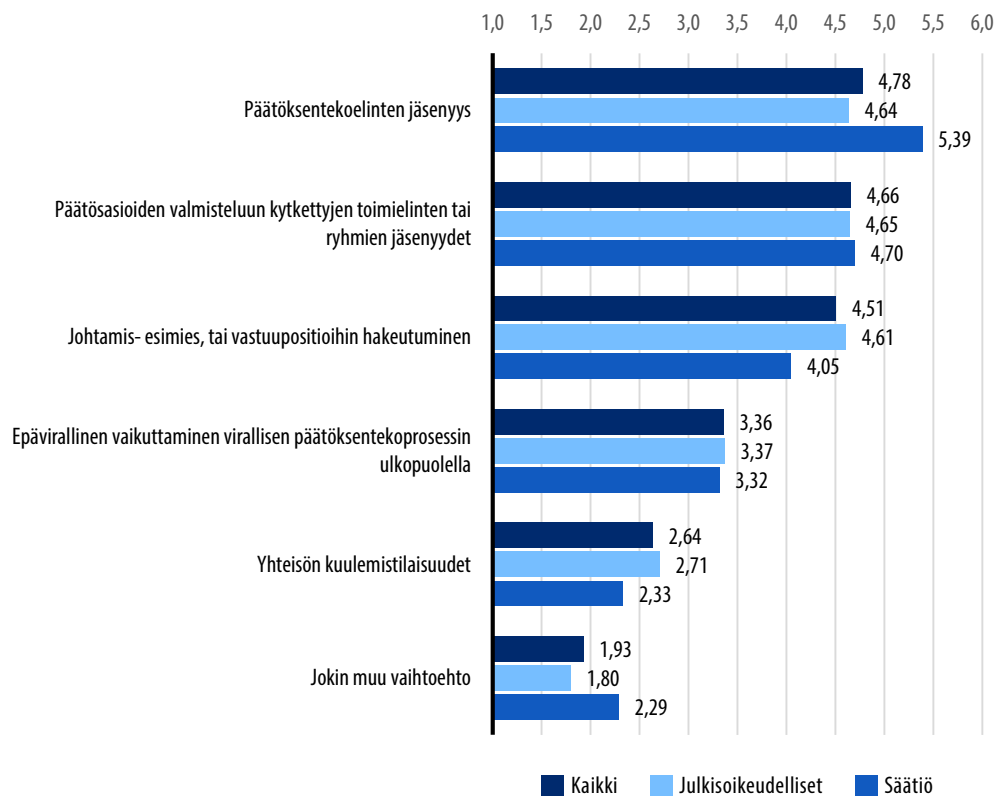
- Rekrytointiprosessista eri vaiheista viestiminen ja hakijoiden nimien julkistaminen muulle yliopistoyhteisölle
- Valintojen perusteiden avaaminen ja selventäminen
- Rekrytointiin liittyvien materiaalien julkistaminen
- Jokaisen nimityksen tekeminen virallisen rekrytointiprosessin kautta

Opiskelijaedustuksen toteutuminen rekrytointiprosesseissa on lisännyt jonkin verran avoimuuden ja läpinäkyvyyden kokemusta.

Myös säätiöyliopistoissa uralla etenemiseen ja palkkaukseen liittyvään arviointiin kaivataan lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, muu henkilökunta hieman pontevammin kuin professorit. Ehdotettuja kehittämistoimenpiteitä olivat urapolun mahdollistaminen myös opettajille ja tukipalveluhenkilöstölle sekä henkilöstön edustajien tietojensaantimahdollisuuksien edistäminen. Myös säätiöyliopistoissa urapolkumalli nähtiin positiivisena selkeytensä johdosta. Lisäksi työtehtävien vaativuustasoja suorittavan arviointiryhmän toiminta ja kokoonpano koettiin tasapuoliseksi ja avoimeksi.

**Osallistuminen päätöksentekoon ja motivaatiotekijät työssä.** Kyselylomakkeen viimeisessä osuudessa vastaajilta kysyttiin tärkeimmiksi koetuista tavoista osallistua yliopiston päätöksentekoon samoin kuin työhön liittyvistä motivaatiotekijöistä. Näillä kysymyksillä pyrittiin kartoittamaan sitä, kuinka tärkeänä erilaisia osallistumistapoja pidetään ja kuinka tärkeää osallistuminen päätöksentekoon on omaan työhön liittyvänä motivaatiotekijänä verrattaessa sitä muihin työn motivaatiotekijöihin.

**Kuvio 5.** Tärkeimmät tavat osallistua päätöksentekoon (n=123, pisteytys 6=tärkein, 1=vähiten tärkein)



Tärkeimmäksi osallistumisen tavoiksi koettiin päätöksentekuelinten jäsenyys, päätösten valmisteluun osallistuminen ja johtamis-, esimies-, ja vastuupositioihin hakeutuminen. Vähempimerkityksellisiksi tavoiksi koettiin epävirallinen vaikuttaminen, yhteisön kuulemiset ja muut vaikuttamistavat. Julkisoikeudellisten yliopistojen ja säätiöyliopistojen välillä ei ollut merkittäviä eroja vastauksissa kahta poikkeusta lukuun ottamatta (kuvio 5). Säätiöyliopistojen vastaajat kokivat selvästi tärkeämmäksi päätöksentekuelinten jäsenyydet, kun taas julkisoikeudellisissa yliopistoissa johtamis- ja vastuupositioihin hakeutuminen koettiin säätiöyliopistoja tärkeämmäksi.

Päätöksentekokoelimen jäsenyyttä vaikuttamismuotona perusteltiin yksinkertaisesti sillä, että se on konkreettisin tapa vaikuttaa päätösten muotoutumiseen. Myös tiedon saantia ja jakamista sekä edustamansa kannan ilmaisun mahdollisuutta siinäkin tapauksessa, että päätös ei ole omien toiveiden mukainen. Päätöksentekokoelimissa on myös mahdollisuus palauttaa käsiteltävä asia uudelleen valmisteluun tai muokata päätettävää asiaa päätöstyksestä poikkeavalla tavalla.

”Demokratia vaatii ei ainoastaan sitä, että päätöksenteon kohteena olevaa yhteisöä kuunnellaan ja osallistetaan vaan myös sitä, että yhteisö tekee itse itseään koskevat päätökset joko suoraan tai edustajiensa välityksellä. Siksi monijäsenisten päätöksentekokoelinten täytyy olla merkittävin päätöksentekoon osallistumisen muoto.” (Opiskelija, 121)

Toimielinten päätösten valmisteluun osallistumista vaikuttamismuotona perusteltiin sen merkittävyydellä: Valmistelijoilla on päätösvaihtoehtojen ja niiden perusteiden esilletuomisessa huomattavaa valtaa, monien mielestä jopa enemmän kuin varsinaisilla päätöksentekijöillä. Valmisteluvaiheessa vaikuttaminen on myös tiedonsaannin kannalta hyödyllistä. Valmistelusta päättävien henkilöiden nimeämisellä on iso merkitys, ja siksi tässä tulisi huomioida myös edustuksellisuus ja erilaisten näkökulmien kuuleminen ja huomiointi.

”Valmistelu on tärkein osa päätöksentekoa, ja se tulee tehdä huolellisesti kaikki näkökulmat huomioiden.” (Muu henkilökunta, 132)

Myös johtamispositioihin hakeutuminen nähtiin merkittävänä vallankäytön muotona. Johtamisposition kautta voi vaikuttaa sekä valmisteluun että yksilönä päätösten tekemiseen. Henkilöjohtamista aikaisempaa enemmän korostava valtarakenne on useiden vastaajien näkemysten mukaan lisännyt johtajapositioiden painoarvoa jokaisella hallintotasolla. Samalla mainittiin, että yksilön valtaan perustuva rakenne ei kuitenkaan edistä avointa päätöksentekoa tai autonomiaa. Tästä syystä johtajien tärkeimmäksi tehtäväksi katsotaan toteuttaa yliopistoyhteisön tahtoa, joka määritellään virallisissa toimielimissä.

”Toimiva johto eri tasoillaan tekee tosiasiallisesti merkittävät päätökset.” (Muu henkilökunta, 12)

Epävirallinen vaikuttaminen vallankäytön muotona ei yllä edellisen kolmen tasolle tärkeydessään, mutta useat vastaajat pitivät sitä erittäin merkittävänä. Lobbauksella, verkostoitumisella, lounastapaamisilla ja käytävä-/kahvipöytäkeskusteluilla katsottiin voitavan vaikuttaa joskus merkittävästikin siihen, miten päätösasioita valmistellaan, kenen toimesta ja mitkä ovat lopulliset päätökset. Erityisen tärkeään rooliin se vastaajien mukaan saattaa nousta silloin, kun muita vaikuttamisen tapoja ei ole käytössä. Vastaajien näkemykset jakautuivat siinä, kuinka hyväksyttävää tai toivottavaa epävirallinen vaikuttaminen

päättäjätahoihin on. Toisille vastaajille se on ”suhmurointia”, hyvä veli/sisar -kerhoja ja salattua vaikuttamista, toisille taas luonteva ja joustava tapa tuoda esiin omia näkemyksiä päätöksenteon perustaksi.

”Tämä riippuu paljon organisaation henkilöistä. Joihinkin epävirallinen vaikuttaminen toimii, joihinkin ei. Pidän eettisesti huonona, mutta välillä tämä voi olla voimakkaampi tapa kuin mikään muu.” (Professori, 138)

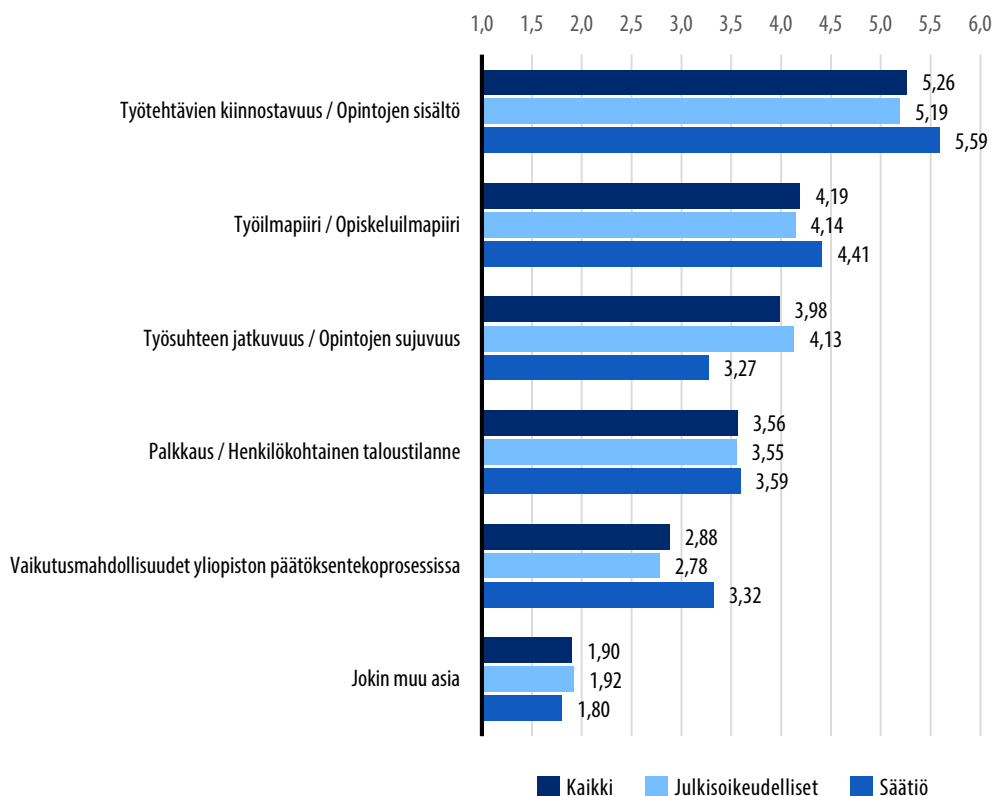
Kuulemiset koettiin edellä mainittuja vaikuttamismahdollisuuksia selvästi vähämerkitykselliseksi tavaksi. Valtaosa kommenteista liittyi kuulemisten kritisointiin ja niiden tosiasiallisen merkityksen kyseenalaistamiseen. Pääasiassa palaute painottuu kuulemistilaisuuksien kritiikkiin, jossa kuulemista luonnehdittiin mm. yksisuuntaiseksi tiedotuskanavaksi, pakolliseksi muodollisuudeksi, merkitykseltään tyhjänpäiväisiksi tilaisuuksiksi tai teatteriksi. Joissakin vastauksissa tehtiin käsitteellinen ero kuulemisen ja kuuntelemisen välille. Toisaalta osa vastaajista piti kuulemisia hyödyttöminä sen takia, että niihin osallistuu vain ”äänekäin” osa yliopistoyhteisöstä, ja jotka dominoivat siellä käytävää keskustelua. Noin kolmannes vastaajista piti kuitenkin kuulemisia myös tärkeinä tilaisuuksina siitä huolimatta, että niiden merkitys päätösten lopputuleman kannalta olisi ajoittain vähäinen. Kuulemisia tarvitaan palautteen antamiseen ja saamiseen sekä parhaassa tapauksessa molemmin puoliin tiedon välittymiseen. Parhaimmillaan kuulemisissa voidaan saada myös näkemyksiä, joilla on suoria vaikutuksia päätettävään asiaan.

”Silmänlumetta. Yleensä itsekehun paikkoja.” (Muu henkilökunta, 33)

”Hörandetillfällen är ett bra sätt att samla in ideer och funderingar från samfundet. Dock har vi sett lite av dem under de senaste tiden. Remissförfarandet är en i övrigt mycket viktig del att samla in information.” (Professori, 142)

Vastaajat nimesivät myös muita vaikuttamisen muotoja ottamatta suoraan kantaa niiden toivottavuuteen. Tällaisia olivat mm. vaikuttaminen median ja sosiaalisen median kautta, ”lehmänkaupat”, suhteet ja suora vaikuttaminen johtoasemissa oleviin, yliopistoyhteisön jäsenten keskinäinen kanssakäynti ja veto-oikeus päätöksentekoelementeissä.

**Kuvio 6.** Työmotivaatioon vaikuttavien asioiden tärkeysjärjestys (n=121, pisteytys 6=tärkein, 1=vähiten tärkein)



Viimeiseksi vastaajilta kysyttiin työmotivaatioon vaikuttavien asioiden tärkeysjärjestystä (kuvio 6). Selvästi eniten motivaatioon vaikuttivat työtehtävien kiinnostavuus (professorit ja muu henkilöstö) sekä opintojen sisältö (opiskelijat). Säätiöyliopistossa työtehtävien / opintojen sisällön kiinnostavuus oli hieman korkeampi motivaation lähde kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Työn/opintojen sisällön kiinnostavuutta motivaation lähteenä korostettiin monissa vastauksissa yliopistollisen työn / yliopisto-opiskelun ominaispiirteillä ja kutsumuksella. Jotkut vastaajat erottivat työtehtävien mielekkyyden ja mahdollisuuden vaikuttaa omien työtehtävien sisältöön kuuluvan olennaisena osana kiinnostuksesta nousevaan työmotivaatioon.

”Oma ala on intohimo, se on syy olla talossa.” (Professori, 74)

”Antaa draivia tehdä asioita entistä paremmin, kun työtehtävät ovat kiinnostavia.”  
(Muu henkilökunta, 40)

”Kiinnostavat opinnot ovat syy, miksi olen yliopistoon hakeutunut ja syy miksi haluan opintoni saattaa loppuun. Ilman kiinnostusta opiskeltavia sisältöjä kohtaan opiskelu tuntuisi melko merkityksettömältä.” (Opiskelija, 52)

Toiseksi eniten työmotivaation vaikuttavana tekijänä vastaajat pitivät hyvää työ-/opiskeluilmapiiriä. Monet vastaajat korostivat ilmapiirin tärkeyttä työhyvinvoinnin ja siten työtehon kannalta. Hyvä työ/opiskeluilmapiiri syntyy kunnioituksesta, luottamuksesta ja ihmisten hyvästä kohtelusta.

”Hyvässä ja turvallisessa, toisiaan arvostavassa ja kannustavassa työilmapiirissä on motivoivaa työskennellä ja suunnitella työtä pitkäjänteisesti.” (Professori, 60)

”Yliopistoyhteisön täytyy olla ympäristö, jossa viihtyy, jotta mistään muusta asiasta voi olla kiinnostunut. Esim. vaikutusmahdollisuuksilla ei ole mitään merkitystä, jos ei pidä yliopistoa tärkeänä instituutiona.” (Opiskelija, 135)

Myös työsuhteen jatkuvuus / opintojen sujuvuus tunnistettiin tärkeäksi työmotivaation lähteeksi. Työantajan sitoutuminen työntekijään lisää luonnollisesti työntekijän sitoutuneisuutta työnantajaan. Työsuhteiden toistuvaan pätkittäisyyteen liittyvä taloudellinen epävarmuus ja työttömyyden uhka ruokkivat turvattomuuden tunnetta, joka taas saattaa vähentää työmotivaatiota. Näin etenkin silloin, kun työsuhteiden jatkuvuus ei ole riippuvainen henkilön suoriutumisesta, eikä asia ole täten henkilön omissa käsissä.

”Nuorten tutkijoiden motivaatioon vaikuttaa keskeisellä tavalla se, millä tavoin ura on ennustettavissa ja miten yhteisö sitoutuu tutkijaansa. Samoin opintojen sujuvuus, yksilöllisten opintopolkujen mahdollisuus on kannustava ja sitouttava elementti.” (Professori, 31)

”Kyllähän opiskelumotivaatioon vaikuttaa se, miten sujuvasti opinnot voi tehdä ja suunnitella. Nyt tässä on suuria haasteita, kun opetussuunnitelmat ovat jatkuvassa muutoksessa, eikä kaikkia opetussuunnitelman kursseja ole saatavilla.” (Opiskelija, 91)

Vastaajien preferenssien mukaan palkkaus tai opintoihin liittyvä henkilökohtainen taloustilanne on työ-/opiskelumotivaation lähteenä vasta neljänneksi tärkein. Yliopistotyö koetaan kutsumustyöksi, jossa palkan suuruus ei ole motivaation lähde, kunhan palkka on kohtuullinen. Monet vastaajat mainitsevat, että ansaitsisivat yliopiston ulkopuolella huomattavasti enemmän, mutta työn sisältö ja muut yliopistoympäristöön liittyvät seikat kompensoivat palkkaeroa. Toisaalta myös mainitaan, että alipalkkaus saattaa olla ongelma kilpailussa lahjakkaista tutkijoista ja opettajista. Myöskään opiskelijoille taloudellinen tilanne (opintotuki ja muut opintojen etenemiseen sidotut etuudet) ei ole yksinään



merkittävin motivaation lähde, mutta se luo opintojen etenemisen kannalta merkittävää taloudellista turvallisuutta.

”Jaa-a, enpä olisi ollut yliopistolla töissä kohta kahta vuosikymmentä, jos olisin ajatellut palkkaa. :) Saa keski-ikäisenä ensimmäistä kertaa jotenkin koulutustani vastaavaa palkkaa. Maisterintutkinnon suorittaneet ystävät ovat saaneet nykyistä palkkaani vastaavaa palkkaa vähintään viimeiset 15 vuotta. Aika kuilu kurottavaksi työuran toiseen puolikkaaseen.” (Muu henkilökunta, 82)

”Opiskelijoiden rahatilanne on hyvin niukka, koska opintotuki mahdollista stressitöntä elämää. Kun ei tarvitsisi murehtia ruuasta ja rahaa jäisi myös huolettomammin vapaa-ajan tarkoituksiin, opintoja voisi edistää paineettomammin.” (Opiskelija, 135)

Hieman yllättäen osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon jäivät annetuista, työmotivaatiota lisäävistä vaihtoehtoista vähiten preferoiduksi. Joidenkin vastaajien mukaan vaikutusmahdollisuuksien merkitys kasvaa suuremmaksi, jos muut motivaatiotekijät eivät ole kohdallaan. Opiskelijoille vaikuttamismahdollisuudet myös konkretisoivat yliopistoyhteisön jäsenyyttä.

”This point is more personal; some may wish to be or become leaders, whereas others want to focus on their own research and scientific breakthroughs most.” (Professori, 49)

”Opiskelijana minulle on ollut todella tärkeää voida olla täysivaltainen yliopistoyhteisön jäsen sen sijaan että olisin ollut yliopistolle ”oppilas” tai ”asiakas”.” (Opiskelija, 121)

Edellä mainittujen lisäksi muita vastaajien tunnistamia motivaatiotekijöitä olivat esimerkiksi tutkimuksen infrastruktuuri, yliopiston arvot, uramalli muillekin kuin professori-urapolulla (tenure track) oleville sekä omaan työhön liittyvä vapaus ja itseohjautuvuus.

**Yhteenveto kyselyn keskeisistä tuloksista.** Tulosten perusteella voidaan todeta, että hallinnollisen autonomian käsite ei ole vastaajille yksiselitteinen. Hallinnollisen autonomian ymmärretään kuuluvan keskeiseksi osaksi yliopistojen institutionaalista autonomiaa, joka määrittyy ensisijaisesti suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön ja sen toimivaltaan. Hallinnollista autonomiaa tarkastellaan monissa vastauksissa juuri yhteydessä taloudelliseen autonomiaan ja resurssiriippuvuuteen yliopiston ulkopuolisista tahoista, erityisesti OKM:stä. Tämän perusteella voidaan tulkita, että vastaajien tyytymättömyys koskien hallinnollisen autonomian tilaa koskee osaltaan yliopistojen rajoittunutta toimintavapautta, ei niinkään yliopistolaista johtuvia rajoitteita. Enemmistö vastaajista myös kokee, että hallinnollisen autonomian nykyinen tila ei ole vaikuttanut positiivisen

toimintakulttuurin muotoutumiseen eikä siihen, miten yliopistot suoriutuvat tehtävistään ja niihin liittyvistä tavoitteista.

Näkemykset kolmikantaisen yliopistodemokratian toteutumisesta ovat jakautuneet. Niukka enemmistö on sitä mieltä, että kolmikantainen yliopistodemokratia toteutuu vain osittain tai ei ollenkaan. Erot säätiöyliopistojen ja julkisoikeudellisten yliopistojen välillä ovat vähäisiä. Säätiöyliopistojen vastaajat näyttäisivät kuitenkin suhtautuvan yliopistodemokratian toteutumiseen hieman julkisoikeudellisia yliopistoja positiivisemmin. Kolmikantaista yliopistodemokratiaa pidetään lähes yksimielisesti erittäin tarpeellisenä tai tarpeellisenä elementtinä osana yliopistojen hallintoa. Konkreettisesta toteutusmallista (kolmikanta vs. tasakolmikanta) on kuitenkin hyvin paljon toisistaan eroavia näkemyksiä etenkin professorien ja opiskelijoiden välillä.

Kaksi kolmesta vastaajista haluaisi täsmentää yliopistolakia toimielimiin liittyvän sääntelyn osalta. Julkisoikeudellisissa yliopistoissa keskeiset täsmennettävät asiat liittyisivät yliopistokollegion roolin ja sen vallan vahvistamiseen suhteessa hallitukseen, ja säätiöyliopistoissa monijäsenisen hallintoelimen vallan lisäämiseen suhteessa hallitukseen. Lisäksi hallintoelimen puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta haluttaisiin lakiin tarkempi kirjaus siitä, että heidät valitsisivat toimielimen jäsenet keskuudestaan.

Niukka enemmistö vastaajista kannatti enemmän laintasoista sääntelyä kuin johtosäätötasoista sääntelyä. Laintasoista sääntelyä puoltavissa argumenteissa painotettiin, että lainsäädännön kautta voidaan antaa koko yliopistokenttää koskeva yhteinen sääntelykehys ja taata paremmin yliopistodemokratian toteutuminen yhdenvertaisesti koko yliopistokentällä. Tämä on mielenkiintoinen tulos hallinnollisen autonomian näkökulmasta, sillä näin yliopistot luovuttaisivat joissakin kysymyksissä määrittelyvaltaa takaisin lainsäädäntötasolle ja pois yliopiston oman autonomian piiristä.

Vastausten perusteella yliopistojen ohjaus on voimakkainta OKM:n rahoitusohjauksen kautta. Keskeisenä toiveena kuitenkin on, että yliopistoa ohjaisivat väljemmät sivistykselliset ja tieteelliset tavoitteet. Yliopistojen taloudellinen autonomia nähdään vähäisenä tai olemattomana: vain alle 10 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että tilanne on tyydyttävä tai hyvä. Suurin syy on perusrahoituksen ja vaihtoehtoisten rahoituskanavien rajallisuus, joka vahvistaa OKM:n ohjauksen vaikutusta (resurssiriippuvuus kaventaa toiminnallista autonomiaa). Ulkoiseen rahoitukseen liittyvä taloudellinen autonomia on siis vastaajien mielestä myös institutionaalisen autonomian rajoite.

Vastaajien näkemykset yliopistoyhteisön vaikutusmahdollisuuksista erosivat toisistaan. Vastanneista 54 % koki mahdollisuudet jokseenkin huonoiksi tai erittäin huonoiksi, 45 % koki ne taas erittäin hyviksi tai hyviksi. Erot yliopistojen välillä olivat suhteellisen pieniä.

Eniten ongelmia monissa yliopistoissa näyttäisi olevan tiedekunta- tai laitostasolla. Säätiöyliopistojen ja julkisoikeudellisten yliopistojen vastauksissa ei ollut merkittäviä eroja.

Sekä julkisoikeudellisissa että säätiöyliopistoissa valmisteluun ja päätöksentekoon liittyviä prosesseja pidettiin enemmistön mielestä läpinäkyvämmiksi. Myös rekrytoinnin, palkkauksen ja uralla etenemiseen liittyvissä prosesseissa on paljon kehitettävää avoimuuden suhteen. Tärkeimmäksi osallistumisen tavoiksi koettiin päätöksentekuelinten jäsenyys, päätösten valmisteluun osallistuminen ja johtamis-, esimies-, ja vastuupositioihin hakeutuminen. Vähempimerkitykselliseksi tavoiksi koettiin epävirallinen vaikuttaminen, yhteisön kuulemiset ja muut vaikuttamistavat.

Ottaen huomioon lomakkeen muut vastaukset, työ-/opiskelumotivaation kannalta osallistuminen päätöksentekoprosesseihin on annetuista vaihtoehdoista matalimmalla tasolla motivaatiotekijänä. Sitä tärkeämpiä motivaatiotekijöitä ovat etenkin työtehtävien kiinnostavuus / opintojen sisältö, työ- ja opiskeluilmapiiri, työsuhteen jatkuvuus / opintojen sujuvuus, mutta myös palkkaus.

## 5.2 Yliopistojen rehtoreiden ja Helsingin yliopiston kanslerin haastattelu

**Haastattelujen järjestäminen.** Tarkasteltu yliopistokollegioiden ja monijäsenisten hallintoelinten jäsenten kuuleminen toteutettiin kirjallisesti kyselymuodossa, kun taas yliopistojen rehtoreiden ja Helsingin yliopiston kanslerin kuulemiseksi järjestettiin yksilöhaastattelut, ajan hengen mukaisesti etäjäestylinä. Kaikkien yliopistojen rehtorit sekä Helsingin yliopiston kansleri osallistuivat haastatteluihin (osallistujat LIITE 2). Haastateltaville varattiin kullekin 20 minuutin mittainen tapaaminen ryhmän kanssa ja tiukan aikarajan vuoksi haastateltaville toimitettiin ennakoon runko keskusteluteemoista (LIITE 4). Runko esitteli ryhmän keskusteluteemoita laajahkosti, mutta varsinaisessa haastattelussa keskityttiin lähinnä seuraaviin neljään toimeksiannon kannalta relevanttiin pääteemaan:

- Miten määrittäisitte yliopistojen hallinnollisen autonomian?
- Mikä on kolmikantaisen yliopistodemokratian nykyinen rooli? Millaisiksi koette tällä hetkellä yliopistoyhteisön jäsenen mahdollisuudet osallistua yliopiston päätöksentekoon?
- Kaipaatteko lain tasolle tarkempaa sääntelyä, vai tulisiko johtosäännöille jättää enemmän painoarvoa?
- Mikä mielestänne ohjaa voimakkaimmin yliopistojen toimintaa ja tavoitteita?

Haastatteluaineisto analysoitiin tarkasti jokaisen haastattelun osalta ja lopullisessa yhteenvedossa on huomioituna kaikkien haastattelijoiden muistiinpanot haastattelujen kulusta. Näkemyksistä koottiin yhteen teemoja, jotka toistuivat taajaan. Alla olevassa tiiviissä yhteenvedossa on nostettu esiin näkemyksiä, jotka välittyivät valtaosasta haastateltavien vastauksista. Näitä melko yhtenäisiä näkemyksiä kuvaamaan poimittiin myös esimerkinomaisesti sellaisia vastauksia, joissa kiteytyi useamman haastateltavan näkemys. Poiminnot eivät ole täysin suoria lainauksia useasta syystä: haastatteluja ei nauhoitettu, joten sanatarkat transkriptiot eivät olleet saatavilla, poimintoja lyhennettiin poistamalla puhekielelle tyypillisiä hesitaatioita ja muita täyte-elementtejä, vastauksista poistettiin anonyymiteetin varmistamiseksi sellaiset viittaukset, joista taustaorganisaatio olisi selkeästi ja helposti pääteltävissä.

**Hallinnollisen autonomian määrittely.** Keskustelu yliopistojen hallinnollisen autonomian määrittelystä oli laajaa, ja keskusteluissa nousivat vahvasti esille oikeus sisäisistä rakenteista päättämiseen, oikeus päättää sisäisen hallinnon rakenteista ja organisaatiosta sekä oikeus asettaa omia strategisia tavoitteita. Myös oikeutta ottaa oma henkilöstö korostettiin. Taloudellinen autonomia nähtiin keskeiseksi tekijäksi, vaikkakaan sen ei suoraan koettu olevan osa hallinnollisen autonomian määritelmää. Hallinnollisen autonomian tila koettiin melko hyväksi ja vapautta päättää omista asioista kuvailtiin suhteellisen laajaksi, vaikkakin taloudellisen riippuvuuden rooli oli useasti esillä. Autonomian tilan arvioinnissa peräänkuulutettiin kansainvälistä perspektiiviä ja autonomian todettiin olevan Suomessa korkeammalla tasolla kuin monissa verrokkimaissa.

Rehtoreiden ja kanslerin haastatteluista voidaan tehdä muutamia poimintoja, jotka kiteyttävät yleisiä näkemyksiä autonomiasta:

Yliopiston oikeus järjestää sisäisesti oma hallintonsa ja tehdä päätökset omasta toiminnastaan, ja valinnat ovat yliopiston sisäisesti demokraattisesti päättämiä.

Yliopisto määrittää oman toimintansa ja oman profiilinsa ja omat tutkimusalanansa. Strategia on oma mutta resurssit ministeriön: on mentävä sinne suuntaan, mistä resurssit tulevat.

Yliopistolaki sääntelee millainen governance-rakenne pitää yliopistoilla olla, yliopiston autonomia tämän rakenteen puitteissa, ja oikeus päättää tietyistä asioista itse. Itse otamme henkilöstön ja valitsemme rehtorin, toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa. Samoin hallituksen jäsenten nimeäminen kuuluu Suomessa autonomian piiriin.

**Kolmikantaisen yliopistodemokratian rooli ja yhteisön vaikutusmahdollisuudet.** Kolmikantaista yliopistodemokratiaa pidettiin yhtenä toimivana tapana osallistaa yhteisöä

päätösten tekoon. Osallistamisen ja osallistumisen merkitystä korostettiin kaikissa vastauksissa. Kolmikannan, tai etenkin tasakolmikannan, toteuttamisessa oli eroavaisuuksia, sillä eri yliopistoissa on johtosäännöissä säädetty eri tavoin sisäisestä rakenteesta, johon kolmikantakäsittelyt on sidottu. Yliopistokollegion, konsistorin ja akateemisten asioiden neuvoston roolit koettiin merkittäviksi, sillä yhteisö on näissä laajasti edustettuna ja rooli hallituksen muodostuksessa on keskeinen. Joissakin haastatteluissa nousi esiin ajatuksia hallituksen ja monijäsenisen hallintoelimen yhteistyön tiivistämisestä ja tähän yhteistyöhön liittyvien hyvien käytänteiden jakamisesta. Yliopistoyhteisön vaikutusmahdollisuuksia kuvailtiin monipuolisiksi ja keskusteluissa nousi esiin, että osallistumisen käytänteitä hiotaan useissa yliopistoissa jatkuvalla prosessilla. Eroja vaikutti olevan siinä, millaisia kuulemisen tapoja oli valittu, ja millaisena toimintakulttuuri nähtiin. Yhteisön kuulemisen mahdollistamisessa korostettiin sen kuuluvan hyvään johtamiseen.

Poiminnoissa näkemykset ilmaistiin muun muassa seuraavasti:

Kolmikannan väheneminen ei johdu laista vaan yliopistojen omista päätöksistä johtosääntönsä suhteen. Yliopistokollegiolla on kuitenkin vahva rooli kolmikantaisena elimenä, ja yliopistokollegion merkitys on suurempi kuin julkisesta keskustelusta voisi päätellä.

Kolmikantainen demokratia toimii hyvin ainakin julkisoikeudellisissa yliopistoissa, se on vaan muuttanut muotoaan, rooli valmistelussa on korostunut, vaikka päätösvaltaa on keskitetty. Oleellista on, miten arkipäivää tehdään ja millainen kulttuuri on.

Muodollinen kolmikanta on muuttunut vanhasta laista, mutta yliopistoissa voidaan päättää kuinka laajasti yliopistoyhteisöä osallistetaan päätöksentekoon. Vaikka säännöstö on löysempi, se mahdollistetaan. Kyseessä on siis johtamiskysymys, ei mallikysymys.

**Yliopistolain sääntelyn ja johtosääntöjen suhde.** Yliopistolain avaamiseen ei nähty suuria tarpeita, avaamisessa koettiin myös piilevän joitakin riskejä, kuten tarkempi sääntely nykyisin autonomian piiriin kuuluvissa asioissa ja yhteisön kuormittuminen uuden prosessin aikana. Esille nousi myös ajatus duaalimallin kohtalosta lain avaamisen seurauksena. Hallinnollisen autonomian puolesta nykylainsäädäntöä pidettiin toimivana, sillä se jättää tilaa johtosäännöille, joissa säädellään monista asioista laajasti. Johtosääntöä pidettiin merkittävänä, sillä siitä ovat päättämässä yhteisön jäsenet, jolloin autonomian ja yliopistodemokratian katsottiin toteutuvan paremmin kuin tarkemmalla lainsäädäntelyllä. Koulutusalasääntely toisin nousi esille autonomiaa kaventavana seikkana ja mahdollisena profilointijarruttajana, kun yliopistot eivät itse voi päättää koulutusaloistaan. Yliopistolain avaamisen sijaan olisi mahdollista parantaa monia asioita hyvällä johtamisella, johon laki antaa

selkeästi mahdollisuudet – kyse näyttäisi haastattelujen perusteella olevan ennemminkin toimintakulttuurin työstämistarpeista, kuin lainsäädännön muutostarpeista.

Yhteenvedo näkemyksistä perustuu muun muassa seuraaviin kiteytyksiin:

Ei tarvetta lain avaamiselle, sen sijaan johtosääntömuutoksilla demokratiavajetta voidaan korjata. Lain avaamiseen liittyy suuri riski myös työkuorman ja rauhattoisuuden näkökulmasta.

Jos yo-lakia lähdetäisiin avaamaan, niin yhteisöltä tulisi menemään tähän viilaamiseen paljon voimavaroja. Koska jos laki aukaistaan, samalla voidaan muuttaa myös muita asioita kuin niitä, mitä jotkut tahot haluavat muuttaa. Olisi viisasta keskittää energia toiminnan kehittämiseen.

Yliopiston toimintaa määrittää vuorovaikutus ja toimintakulttuuri enemmän kuin laki ja johtosääntö. Vaikeaa nähdä, että niihin lainsäädännön keinoin pystyttäisiin vaikuttamaan. Esim. yliopistojen parhaiden käytäntöjen vertailu ja jakaminen on toimivampaa.

**Yliopistojen ohjaus.** Yliopistot toimivat selkeästi kiinteässä vuorovaikutuksessa opetus- ja kulttuuriministeriön, moninaisten rahoittajien, sidosryhmien ja koko ympäröivän yhteiskunnan kanssa ja kaikilla näillä on tiettyjä ohjausvaikutuksia. Ministeriön rahoitusmallin koettiin mennessä läpi yksittäisiin tutkijoihin saakka, joten siten sillä on vahva vaikutus koulutukseen ja esimerkiksi julkaisutoimintaan. Ministeriön ohjaus ei niinkään kohdistu yliopistojen toiminnan sisältöön, mutta strategisen toiminnan erillä katsottiin pyrittävän toiminnan poliittiseen (ja tempoilevaan) ohjaukseen.

Rahoitusmalli sinänsä ei ole vahvasti ristiriidassa yliopistojen toiminnan kanssa, sillä se mittaa koulutusta ja tutkimusta, mutta hienosäädölle ei nähty juurikaan tarvetta. Visio 2030 koettiin myös toimintaa ohjaavaksi elementiksi. Ulkopuolinen rahoitus ohjaa myös tutkimusaiheiden valikoitumista ja siten sillä on merkittäväkin rooli profiloijana. Yhteistyökumppaneiden rooli oli myös esillä, mutta se nähtiin myös osana ajassa elävän yliopiston arkea. Keskusteluissa nousi esiin toki myös yliopiston oma valta päättää strategiasta, jolla on vahva ohjaava vaikutus.

Poiminnoissa näkemykset esiintyivät esimerkiksi seuraavasti:

Rahoitusmallin ohjaa vahvasti puitteita, ja strategiarahoituksen B-osa myös sisältöjä. Vuoropuhelun kylkiäisenä tulee myös sisällöllinen ohjaus. Myös SA:n strategiapohjainen rahoitus kaventaa vapautta. Enemmän luottamusta yliopistojen toimintaan myös ohjaajalle.

OKM:n rahoitus, varsinkin strateginen rahoitus, mennyt poliittiseksi ohjailuksi, ja tämä ohjaus on vahvistunut viime vuosina voimakkaasti. Visio 2030 myös vahvana ohjaajana.

OKM:n rahoitusohjaus sanelee puitteita, mutta kyllä muuttuvasta maailmasta ohjaussignaaleja tulee, ja tämä näkyy nyt yliopiston painoalojen määrittelyssä.

**Yhteenveto.** Yliopistojen rehtoreiden ja Helsingin yliopiston kanslerin haastatteluiden pohjalta selvitysryhmälle syntyi selkeä kuva haastateltujen näkemyksistä toimeksiannon keskeisistä teemoista. Haastateltavat eivät pääsääntöisesti nähneet tarvetta yliopistolain avaamiselle, sillä nykyisen lainsäädännön katsottiin mahdollistavan menestyksekkään toiminnan ja antavan yliopistoille autonomisen aseman päättää sisäisistä asioistaan. Lainmuutoksen sijaan haastatteluissa korostuivat hyvät toimintatavat, avoin viestintä, luottamus ja monipuolinen kommunikaatio osallistumisen ja osallistamisen peruskivinä. Johtosäännöt katsottiin merkittäviksi toiminnan raamittajiksi, ja koska niistä päätetään yhteisön valitsemien edustajien toimesta, katsottiin myös prosessin olevan keskeinen osa yliopistodemokratiaa ja autonomian hengen mukaista toimintaa.

Yhteisön vaikutusmahdollisuuksien koettiin monipuolistuneen, vaikka päätösvalta onkin uuden lainsäädännön myötä keskittynyt; kolmikantainen yliopistodemokratia nähtiin yhtenä toimivana osallistumisen muotona. Yliopistot nähtiin osana ympäröivää yhteiskuntaa, jolla luontevasti on vaikutuksia myös sisäisiin ratkaisuihin, kuten strategiaan valintoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä todettiin olevan selkeä ohjausvaikutus erityisesti rahoitusinstrumenttien kautta; osittain tämä koettiin hyväksyttäväksi ja normaaliksi rooliksi ministeriölle, mutta tempoileva taloudellinen ohjaus ja detaljoitu rahoitusmalli koettiin yliopistojen toiminnan kannalta hankaliksi.

## 5.3 Yliopistojen hallitusten puheenjohtajien haastattelut

**Haastattelujen järjestäminen.** Yliopistojen hallitusten puheenjohtajille tarjottiin mahdollisuutta sekä suullisiin että kirjallisiin yksilöhaastatteluihin. Kirjallinen vaihtoehto otettiin mukaan lähinnä aikataulusyistä, sillä yhteisten aikojen löytäminen ei ollut kaikkien haasteltavien kohdalla mahdollista. Vastaukset saatiin lähes kaikkien yliopistojen hallitusten puheenjohtajilta (osallistujat LIITE 2). Suulliset haastattelut toteutettiin samaan tapaan kuin aiemmat rehtorien ja Helsingin yliopiston kanslerin haastattelut, eli tarjolla oli 20 minuutin mittainen haastattelu etäyhteyksin. Kysymykset toimitettiin haastateltaville etukäteen sähköpostitse (LIITE 5). Keskusteluissa ei tarkasteltu autonomian käsitettä, vaan keskityttiin toimeksiannon ja haastateltavien roolin kannalta keskeisimpiin kysymyksiin, joita olivat:

- Millaisiksi koette tällä hetkellä yliopistoyhteisön jäsenten mahdollisuudet osallistua yliopiston päätöksentekoon ja mikä on kolmikantaisen yliopistodemokratian rooli?
- Kaipaatteko lain tasolle tarkempaa sääntelyä, vai tulisiko johtosäännöille jättää enemmän painoarvoa?
- Olisiko yliopistokollegion/konsistorin/akateemisten asioiden komitean ja hallituksen aseman sääntelyyn tehtävä muutoksia ja mikäli kaipaatte sääntelyä, millaiset täsmennykset olisivat mielestänne tarpeen?
- Mikä mielestänne ohjaa voimakkaimmin yliopistojen toimintaa ja tavoitteita?

Kuten rehtoreiden ja Helsingin yliopiston kanslerin haastatteluissa, suulliset vastaukset ja keskustelut analysoitiin tarkasti ja lopullinen yhteenveto on kooste kaikkien haastattelijoiden muistiinpanoista ja analyysistä. Kirjallinen aineisto analysoitiin vastaavalla huolellisuudella ja menettelytavalla selvitysryhmän yhteistyönä. Aineiston pohjalta löydettiin toistuvia näkemyksiä ja jaettuja teemoja, jotka esitellään alla kysymyksittäin. Lisäksi mukana on poimintoja, jotka kiteyttävät yleiset ja yhtenäiset näkökannat. Suorien lainausten käyttöä on vältetty anonymiteetin turvaamiseksi sekä suullisissa että kirjallisissa lausunnoissa, suullisia haastatteluja ei nauhoitettu ja siten lainauksia ei ole edes mahdollista toistaa sanatarkasti.

**Kolmikantaisen yliopistodemokratian rooli ja yhteisön vaikutusmahdollisuudet.** Yliopistojen hallitusten puheenjohtajien haastatteluissa nousi esiin näkemys, jonka mukaan kolmikantaisen yliopistodemokratian roolin on vähentynyt nykyisen lainsäädännön aikana. Demokratian tilaa kuvattiin kuitenkin pääsääntöisesti hyväksi ja haastatteluissa toistui ajatus siitä, että yliopistokollegion valta kolmikantaisena elimenä on varsin merkittävä, sillä kollegio valitaan yhteisön äänin ja tämä demokraattisesti valittu elin puolestaan valitsee hallitusten ulkoiset jäsenet (julkisoikeudellisissa yliopistoissa). Kolmikantademokratian keskeistä roolia korostettiin myös toteamalla konsistorin / akateemisten asioiden komitean käyttävän huomattavaa päätösvaltaa akateemisissa asioissa, jotka koettiin yliopiston toiminnan kannalta keskeisimmiksi toiminnoiksi (säätöyliopistot). Kaiken kaikkiaan kolmikantaa pidettiin edelleen yhtenä merkittävänä ja perinteikkäänä tapana osallistaa yhteisöä päätöksentekoon, ja siten sillä on sijansa demokratiassa, mutta keskeisenä vaikuttamisen keinona ja luontevana osallistumisena korostui myös osallistuminen päätösten valmisteluun temaattisissa valmisteluryhmissä.

Yliopistoja kuvattiin monipuolisiksi ja monitahoisiksi yhteisöiksi, joissa viralliset elimet muodostavat rungon, mutta osallistumista mahdollistetaan muutoinkin kuin virallisia kanavia hyödyntäen. Monikanavainen vuoropuhelu ja jatkuva diskurssi toistuivat teemoina, joiden avulla vaikutusmahdollisuuksia voidaan tarjota laajasti ja siten saada yhteisön ääni kuuluviin. Keskustelevaa ja avointa johtamista korostettiin taajaan. Useissa haastatteluissa nostettiin esiin mahdollisuus hyödyntää kollegiota entistä enemmän



hallituksen kumppanina keskusteltaessa suurista koko yhteisöä koskevista asioista. Kollegion ja hallituksen vankempi yhteistyö esitettiin luontevana tapana lisätä asiantunte-  
musta, yhteisöllisyyttä ja osallisuutta. Sama teema tuli esiin myös tiedekuntatason pää-  
töksenteossa, jossa tiedekuntaneuvoston tai vastaavan elimen mainittiin voivan toimia  
dekaanin työn tukena nykyistä laajemmin. Molemmissa tapauksissa kyseessä on toiminta-  
tapakulttuurin muutos.

Poiminnoissa yleisiä teemoja kiteytettiin muun muassa seuraavasti:

Yliopistoyhteisöllä on samankaltaiset vaikutusmahdollisuudet kuin muissakin edus-  
tuksellisuuteen perustuvissa yhteisöissä.

Nykyinen laki ei estä yhteisön vaikuttamista, laki ei ole syyllinen, vaan katse olisi  
kohdistettava toimintakulttuuriin.

Koko henkilöstö tulisi saada mukaan ja tämä ei onnistu pelkällä kolmikannalla.

Hallituksen ja kollegion yhteiskokoukset sekä hallituksen puheenjohtajan ja kol-  
legion puheenjohtajan säännölliset keskustelut voisivat lisätä kollegion roolia  
merkittävästi.

**Yliopistolain ja johtosääntöjen suhde.** Hallitusten puheenjohtajat eivät juurikaan näh-  
neet syitä yliopistolain avaamiselle. Näkemyksissä toistui ajatus, jossa autonomian kan-  
nalta nykyinen laki mahdollistaa laajan oikeuden päättää omista asioista ja johtosäännöt  
sekä toimintakulttuuri ovat keskeisessä roolissa yliopistojen sisäisessä toiminnassa. Lisäksi  
esiin tuli näkemyksiä, joiden mukaan lain muuttamiseen on syytä suhtautua varaukselli-  
sesti, sillä avaaminen saattaisi johtaa laajempaan myllerrykseen, joka toteutuessaan kuor-  
mittaisi yliopistoyhteisöä kohtuuttomasti sekä saattaisi johtaa ennakkoimattomampiinkin  
muutoksiin.

Yhtenä mahdollisena ongelmana esitettiin johtosääntöjen vieraus yhteisölle, mitä pidet-  
tiin myös ymmärrettävänä huomioiden akateemisen henkilöstön varsinaisten työtehtä-  
vien pääpainon. Esiin nousi myös huomio, että johtosäännöt ovat nykyisellään melko haja-  
naisia ja keskenään erilaisia, toki eroja todettiin olevan toimintaympäristöissäkin, ja lain  
avulla todettiin olevan mahdollista esittää raamit sille, mihin johtosäännöllä tulisi ottaa  
kantaa. Sääntelyn lisäämiselle ei lopulta löytynyt laajaa kannatusta, sen sijaan toimintata-  
pojen kehittäminen koettiin useissa haastatteluissa keskeiseksi.

Hallitusten puheenjohtajat ilmaisivat näkemyksensä muun muassa seuraavien poiminto-  
jen muodossa:

Ei tarvetta lainmuutokselle, johtosäännöt ja käytännöt ovat tärkeämpiä.

Jatkuvuus on arvokasta, ja toistuvat muutokset vievät energiaa oikealta tekemiseltä.

Nykyinen laki mahdollistaa hyvän ja avoimen johtamis- ja päätöksentekokulttuurin ja -prosessit, jos vain niin halutaan toimia.

**Yliopistokollegion/konsistorin/akateemisten asioiden komitean ja hallituksen aseman muutostarpeet.** Yliopistojen hallitusten puheenjohtajien haastatteluissa ei pääsääntöisesti noussut esiin tarvetta yhteisen monijäsenisen hallintoelimen ja hallituksen aseman sääntelyn muutoksiin. Keskusteluissa toistui ajatus, että nykyinen lainsäädäntö sallii hyvät toimintatavat. Hallitusten puheenjohtajat olivat selkeästi tietoisia yleisessä keskustelussa esiin nousseesta kritiikistä koskien monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valintaa, ja haastatteluissa keskusteltiin laajasti siitä, miten luottamusta voitaisiin vahvistaa ja rakentaa yhdessä. Joissakin keskusteluissa perattiin valtasuhteiden moninaisuutta, etsittiin vaihtoehtoja, mutta lopulta näissäkin päädyttiin siihen, että hallituksen ja monijäsenisen hallintoelimen yhteistyö on mahdollista ilman sääntelyä ja lisäksi se olisi usein myös toivottavaa yliopiston menestymisenkin vuoksi. Esiin nousi myös, että mikäli hallituksen puheenjohtajan, rehtorin ja kollegion puheenjohtajien roolia formalisoidaan, tulisi toimielinten roolit silti pitää selkeästi erillään.

Hallitusten puheenjohtajien penseähkö suhtautuminen sääntelyn lisäämiseen kiteytyi seuraavalla tavalla:

Ei tarvetta muutoksille tällä hetkellä.

En kaipaa muutoksia säädöstasolla, yliopistoihin tarvitaan hyvää johtamis- ja yhteistyöosaamista ja paljon vuorovaikutustaitoja.

**Yliopistojen ohjaus.** Hallitusten puheenjohtajat nostivat yliopistojen strategiat keskeiseen rooliin yliopistojen tavoitteiden ohjaajina, mutta talouden realiteetit nousivat silti keskiöön. Keskusteluja kuvasi havainto, että rahoituksen tulisi seurata strategisia valintoja, mutta nykyisin tilanteen kuvattiin olevan jopa päinvastainen. Yliopistojen taloudellisen autonomian koettiin pääsääntöisesti olevan alhaisella tasolla ja siten rahoitus tunnistettiin suurimmaksi toimintaa ohjaavaksi yksittäiseksi tekijäksi. Rahoituksen ohjaavuutta puitiin laajasti, esiin nousivat niin nykyinen rahanjakomalli detaljikriteereineen, opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus kokonaisuudessaan, strateginen rahoitus ja kilpailtu täydentävä rahoitus. Yliopistojen toiminta-alueen ja -ympäristön roolia pidettiin myös merkittävänä tekijänä. Toisaalta sekä rahoituksen että yhteistyötahojen ohjausvaikutukselle nähtiin myös selkeä perusta, mutta mittasuhteet koettiin pääsääntöisesti liian suuriksi.

Yliopistojen toimintaa kohtaan kaivattiin myös lisää luottamusta, joka voisi näkyä vahvempaa taloudellisenä autonomiana.

Näkemyksen yliopistojen ohjaamisesta kiteytyvät seuraaviin poimintoihin:

OKM:n rahoituksella on hyvin suora ja vahva ohjaava vaikutus.

On selvää, että yliopistoilla ei ole taloudellista autonomiaa.

Rahoitus ja rahoitusmalli ja yliopiston strategia ja sen myötä asetetut tavoitteet ja mittarit.

**Yhteenveto.** Yhteenvetona voidaan todeta, että yliopistojen hallitusten puheenjohtajien näkökulmasta kolmikantademokratialla on edelleen merkittävä rooli yliopistojen päätöksenteossa, vaikkakin nykyinen yliopistolaki on sitä kaventanut entiseen verrattuna. Yliopistokollegioiden valta-asemaa pidettiin huomattavana sekä kolmikantapohjaisen vaalin vuoksi että merkittävän akateemisen päätäntävällän takia. Yliopistolain ei koettu häiritsevän yhteisön mahdollisuuksia vaikuttaa yhteisiin asioihin, vaan ennemminkin todettiin kyseen olevan yliopistojen toimintakulttuureista, joissa on merkittäviä eroja.

Yliopistojen tarkemmalle sääntelylle ei löytynyt kannatusta, vaan pääsääntöisesti hallitusten puheenjohtajat näkivät johtosäännöt ja toimintakulttuurin keskeisinä ongelmien ratkaisijoina; hyvää johtamista peräänkuulutettiin. Hallitusten ja kollegioiden / konsistoreiden / akateemisten asioiden neuvostojen yhteistyö nostettiin myös vahvasti esiin. Yleisenä linjana oli, ettei sääntelyä tulisi lisätä. Ohjausvaikutuksia pidettiin suurina. Esiin nousi ulkopuolisista ohjausvaikutuksista OKM:n rahoitus ja erityisesti rahoitusmalli. Yliopiston oman strategian koettiin olevan keskeisin ohjenuora, mutta sen laatiminen ja toteuttaminen on alisteista taloudelliselle ohjakselle. Yliopistojen kansallisen ja alueellisen roolin vuoksi ohjausvaikutuksia tulee useasta suunnasta.

## 5.4 Säätiöyliopistojen perustajien haastattelut

**Kuulemistapa.** Säätiöyliopistojen perustajille tarjottiin mahdollisuus tulla kuulluiksi kirjallisesti tai suullisesti. Haastatteluihin kutsutuille lähetettiin etukäteen kysymyspohja (LIITE 6), jota keskusteluissa seurailtiin, mutta keskustelut olivat myös vapaamuotoisia ja niistä nostettiin esiin säätiöyliopistojen perustajien näkemyksiä laajemminkin koskien nykyisten säätiöyliopistojen syntyhistoriaa ja toimintaa. Selvittäjäryhmälle toimitettiin sekä kirjallista, että suullista materiaalia, ja osallistuminen oli laajaa (osallistujat LIITE 2). Suullinen kuuleminen toteutettiin ryhmähaastatteluna (30 min).

Tässä esitettävä analyysi on tiivistys keskusteluista ja niistä teemoista sekä näkemyksistä, jotka toistuivat taajaan. Yhteenvedo perustuu ryhmän jäsenten muistiinpanoihin ja yleisiä näkökulmia kuvataan jälleen myös poimintojen kautta. Poiminnoista on poistettu tunnistet, joiden avulla lausunnonantajien henkilöllisyys tai taustaorganisaatio olisi selkeästi osoitettavissa. Poiminnot eivät myöskään ole suoria lainauksia, sillä keskusteluja ei nauhoitettu. Keskusteluissa keskityttiin seuraaviin teemoihin:

- Millaiseksi koette tällä hetkellä säätiöyliopistojen hallitusten jäsenten nimittämisprosessin?
- Tulisiko yliopistolakia täsmentää säätiöyliopistojen yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta ja mikäli kaipaatte täsmennyksiä, millaiset täsmennykset olisivat mielestänne tarpeen?
- Onko nykyinen säätiöyliopistojen malli johtanut odottamaan tilanteeseen ja mikäli nykytilanne ei vastaa odotuksianne, mitä mahdollisia muutoksia kaipaaisitte?

**Säätiöyliopistojen hallitusten jäsenten nimeämistapa.** Säätiöyliopistojen perustajien edustajien haastatteluista nousi selkeä näkemys, että nimittämisprosessi on laissa niukasti säädelty, mutta sääntelyä pidettiin selkeänä ja riittävänä. Täsmennystarpeita ei nähty. Eri yliopistojen prosesseissa todettiin selkeitä eroja lähinnä toimintakulttuurista johtuen: yhtäällä prosessia pidettiin toimivana, toisaalla erittäin haasteellisena. Nimeämisprosessin haasteiden ei nähty kuitenkaan kumpuavan yliopistolaista tai sen ongelmista, vaan ennemminkin prosessien ajallisen venymisen todettiin liittyvän yliopistojen erilaisiin tilanteisiin. Perustajien haastatteluissa nousi esiin myös turhautumista siihen, miten yhteistyössä on ollut kitkaa ja tulevaisuudelta odotettiin luottamuksen vankistumista.

Haastateltavat kiteyttivät näkemyksensä muun muassa seuraavasti:

Säätiöyliopistojen hallitusten jäsenten nimittämisprosessia on lainsäädännössä säädelty niukasti mutta selkeästi. Yliopistojen omat johtosäännöt tarkentavat nimitysprosessia. On tärkeää, että näin on myös jatkossa.

Itse prosessit ovat perustajan näkökulmasta kulttuurikysymys.

Hallitusjäsenten nimeämisen kirjaus on hyvä, mutta käytäntö ontuu.

**Säätiöyliopiston monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinta.** Säätiöyliopistojen perustajien kanta yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valintaan oli yksiselitteinen ja selkeä: lakiin ei tule tehdä täsmennyksiä, täsmennysten koettaisiin kaventavan yliopistojen autonomiaa. Tässä yhteydessä nousi jälleen esiin toimintakulttuuri ja sen muovautuminen sekä yliopistojen väliset selkeät erot. Lakimuutoksen

perustetta pidettiin heikkona, kun huomioidaan eri yliopistojen hyvin erilaiset tilanteet. Konsistorin / akateemisten asioiden neuvoston ja hallituksen vankempaa ja kiinteämpää vuoropuhelua pidettiin yhteisten päämäärien saavuttamisen kannalta kannatettavana toimintakulttuurina.

Yhtenäistä linjaa voidaan kuvata seuraavilla kiteytyksillä:

Provostin (tai rehtorin) mahdollisuutta toimia monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajana ei tule rajoittaa. Se kaventaisi yliopistojen autonomiaa.

Mielestäni täsmennyksiä lainsäädäntöön ei tarvita.

Emme kaipaa nykyiseen lainsäädäntöön täsmennyksiä vaan asia pitää pystyä päättämään yliopistoissa. Lainsäädännön vaatiminen tilanteessa, jossa yksittäinen yliopisto kohtaa ongelmia, ei ole järkevää.

**Säätiöyliopistojen nykytilanne.** Säätiömallia pidettiin suurelta osin onnistuneena, mutta käytännössä mallin tuomat mahdollisuudet ovat toteutuneet hyvin eritasoisesti eri yliopistoissa. Aalto-yliopiston, Tampereen teknillisen yliopiston ja Tampereen yliopiston lähtökohdat muutoksille olivat erilaiset ja toimintakulttuuri on edelleen eriytynyt, jolloin säätiömallin tarjoamia mahdollisuuksia ei ole pystytty hyödyntämään samassa mittakaavassa. Säätiöiden perustajien haastatteluissa nousi esiin vankka usko korkeaan osaamiseen, tutkimus, kehitys ja innovaatiotoimintaan ja näistä nousevaan kansalliseen hyvään. Perustajien näkemyksissä toistui säätiöyliopistojen keskeinen rooli tässä menestyksessä, mutta toimintakulttuureissa nähtiin edelleen esteitä nousun edessä. Lopulta johtopäätöksenä kuitenkin oli, ettei lainmuutokselle ole tässäkään kohtaa tarvetta tai perustetta, vaan mahdolliset muutokset olisivat sidoksissa toimintakulttuuriin.

Monipuolisia, mutta lainsäädännön muutostarpeiden osalta yhtenäisiä, näkemyksiä voidaan kuvata esimerkiksi seuraavin poiminnoin:

Säätiömalli on mahdollistanut merkittävän kehityksen. Muutoksille lainsäädäntöön ei ole tarvetta.

Kun erimielisyyksiä ei ole pystytty yliopistossa toistaiseksi ratkaisemaan, on asiaa lähdetty ratkaisemaan lainsäädännön muutoksia vaatimalla. Nähdäksemme tämä ei ole kuitenkaan oikea tie menestymisen rakentamiseen.

**Yhteenveto.** Säätiöyliopistojen perustajien haastatteluissa nousi esiin selkeä linjaus, ettei lainsäädännön muutoksille ole tarvetta. Keskusteluissa korostui toimintakulttuurin merkitys ja sisäisen autonomian rooli, joita ei olisi syytä lähteä muovaamaan lain kautta.

Yliopistojen tilanteiden erilaisuus toistui haastatteluissa ja säätiömallin nähtiin mahdollistavan menestys, mutta tämä vaatii myös rakentavan sisäisen toimintakulttuurin. Säätiöperustajien näkemyksissä tuli esiin turhautuminen siihen, ettei luottamusta yliopistoyhteisön kanssa ole pystytty luomaan ja tämän katsottiin olevan lakia suurempi este menestykselle. Säätiöyliopistokentän koettiin olevan kahtiajakautunut sen suhteen, kuinka toimintakulttuurit ovat muovautuneet. Sisäisiin prosesseihin säätiöyliopistojen perustajilla ei ollut suuria intohimoja kommentoida, joskin hallituksen ja monijäsenisen toimielimen yhteistyö nousi esille yliopistojen demokratian kannalta mahdollisena kehityskohteena.

## 5.5 Seurantaryhmän kuuleminen

Selvittäjäryhmän työn tukena toimi koko selvitystyön ajan Opetus- ja kulttuuriministeriön nimeämä seurantaryhmä (jäsenet LIITE 1), joten seurantaryhmän jäsenten näkemyksiä on kantautunut selvittäjäryhmälle useaan otteeseen. Varsinaista kuulemistä varten järjestettiin kuitenkin erillinen mahdollisuus ryhmähaastatteluna. Tätä tilaisuutta varten ryhmän jäsenille toimitettiin etukäteen keskustelurunko (LIITE 7), jonka puitteissa seurantaryhmän jäsenet saivat kukin ilmaista kantansa taustaorganisaationsa näkökulmasta. Haastatteluista luotiin kooste seurantaryhmän jäsenten muistiinpanojen perusteella ja alla esitetään toistuvat teemat ja näkemykset yhteenvetona ja poimintoesimerkein. Kuulemistilaisuudessa keskityttiin seuraaviin teemoihin:

Kokemukset hallinnollisesta autonomiasta

- Yliopistolain ja yliopistojen johtosääntöjen suhde ja toimielimet
- Ohjaus ja autonomia
- Lisäksi tarjottiin mahdollisuus tuoda esiin näkemyksiä ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä

**Kokemukset hallinnollisesta autonomiasta.** Kolmikantaiseen yliopistodemokratian katsottiin kuulemisen perusteella olevan edelleen keskeinen osallistumis- ja osallistamismuoto yliopistoissa. Kolmikantaisuudella nähtiin rooli yliopistodemokratian varmistajana, joskin näkemys siitä, tulisiko kyse olla tasakolmikannasta vai kolmikannasta yleisemmin ei ollut yhtenäinen tai selkeä. Kolmikannan ohella nostettiin esiin monipuoliset osallistumismahdollisuudet ja jatkuva kommunikaatio osana hyvin toimivaa yliopistoarkea.

Nykylainsäädännön seurauksena vaikuttamistavat ovat muuttuneet ja yhtenä kehitysnäkömänä nousikin esille eri tasoilla toimiva lähidemokratia, eli yksikkö- tai laitostasoille leviävät kolmikantakäytännöt. Näissä kyse katsottiin kuitenkin olevan sisäisesti päätettävistä asioista ja toimintakulttuureista. Esiin tuli myös näkemys, että demokratiakeskustelu on tällä hetkellä tyypistynyt paljolti kolmikantakeskusteluksi, vaikka nykyisin vaikuttamistapoja

onkin monipuolisesti. Linjaorganisaatiot nousivat myös keskusteluun ja yksittäisessä puheenvuorossa tuli esiin niiden luovuutta kaventava vaikutus. Vaikka yksittäisissä lausunnoissa nousikin esiin näkemys demokratian vähentymisestä, nähtiin yliopistodemokratia myös laajemmassa valossa. Yliopistolaisten vaikutusmahdollisuuksia kuvattiin monipuoliseksi ja laajoiksi, mutta toisaalta myös entistä kapeammiksi. Yhtenäisenä teemana oli näkemys siitä, että kolmikannalla on edelleen merkittävä rooli yliopistoyhteisössä.

Näkemyksiä voidaan kuvata tiivistetysti seuraavilla poiminnoilla:

Vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttaa oleellisesti toimintakulttuuri.

Kolmikannan rooli vaihtelee yliopistoittain, eikä se toteudu kaikilla tasoilla.

Kolmikannalla on vahva rooli, mutta riippuu toimintakulttuurista, ei säädöksistä.

**Yliopistolain ja johtosääntöjen suhde ja toimielimet.** Pääsääntöisesti seurantaryhmän jäsenet näkivät, ettei tarkemmalle lainsäätelylle ole tarvetta, joskin myös tiukasti eriävä näkemys esitettiin. Useissa puheenvuoroissa toistui ajatus siitä, että yliopistojen autonomian näkökulmasta johtosäännöillä sääntely on paremmin linjassa autonomian kanssa. Yhteiselle sääntelylle mainittiin tarve siinä, että kolmikantademokratian vaatimus voisi olla lain tasolla varmistamassa sen järjestämisen, mutta vastakkaisena näkemyksenä oli, että sisäisistä hallinnollisista ratkaisuista tulee päättää yliopistoyhteisön sisällä.

Yksittäisenä kysymyksenä mainittiin, että monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtaja tulisi valita elimen keskuudesta, mutta tämä teema ei noussut lainkaan esiin useimmissa lausunnoissa. Yliopistokollegion roolista suhteessa hallitukseen esitettiin myös näkemys, että kollegion roolia tulisi nostaa, mutta toisaalta tämän katsottiin olevan mahdollista lisäämällä hallituksen ja kollegion yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Lisäksi keskusteluissa tuli esiin tarve laajemmalle toimielinten yhteistyölle ja kolmikantakäsittelyille useammalla tasolla. Haastateltavien näkemykset vaihtelivat sen suhteen tulisiko näistä säätää laissa vai johtosäännöissä, vai olisivatko ne lopulta osa hyvin johdettua organisaatiota ja kestävää toimintakulttuuria.

Monipuolista ja eri näkemyksiä sisältänyttä keskustelua voidaan kuvata seuraavin poiminnoin:

Valta kollegiolle hallitukselta.

Demokratian toteutuminen lakiin kolmikantana, muuten tulkintaa liikaa.

Autonomian tila huononee, jos lainsäätelyä lisätään.

Laki turvaa ja johtosääntö kuuluu autonomiaan, ongelmat kaipaavat selvittelyä joka tapauksessa.

**Ohjaus ja autonomia.** Ohjausvaikutuksista seurantaryhmällä ei ollut suuria näkemyseroja, sillä useissa puheenvuoroissa nousivat esille yliopiston oma strategia, Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus, rahoitusmalli, rahoitus laajemmin ja alueelliset vaikutukset. Yliopiston strategiaa pidettiin erityisen merkittävänä ohjaajana, joskin käytännössä taloudellisen autonomian alhaisuuden vuoksi strategia on sidoksissa rahoituskanaviin. Rahoitusmallin yksityiskohtaisuus mainittiin useassa lausunnossa negatiivisessa valossa ja sen ohjausvaikutusta pidettiin merkityksellisenä.

Yhtenäisiä näkemyksiä kiteyttävät seuraavat poiminnot:

Strategia ohjaa, mutta rahoitus suuntaa vahvasti.

Rahoitusmalli on yksityiskohtainen, mutta ei silti sisällä kaikkea.

Strategia keskeinen, mutta raha ja yksityiskohtainen detaljiohjaus vaikuttavat.

**Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys.** Ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä ei haastateltavilla pääsääntöisesti ollut esittää näkemyksiä, lukuun ottamatta Suomen ylioppilaskuntien liittoa. Keskustelu oli lyhyt, sillä järjestölle tarjottiin myös erillinen kuuleminen tästä kysymyksestä. Nopeana ja lyhyenä kommenttina oli, ettei pakkojäsenyyttä tulisi poistaa, perusteluita kuultiin muutama, mutta laajemmat näkemykset toimitettiin selvitysryhmälle toisessa yhteydessä.

**Yhteenveto.** Seurantaryhmän haastatteluihin heijastui haastateltavien tausta, eikä kaikkiin teemoihin löytynyt yhtenäistä näkemystä. Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys ei noussut esille muutoin kuin Suomen ylioppilaskuntien liiton (SYL) toimesta. Yhtenäisimmät näkemykset koskivat yliopistojen ohjausta ja monissa puheenvuoroissa toistuivatkin strategia ja rahoitus(malli) keskeisimpinä toimintaa ohjaavina tekijöinä.

Yhteisön osallistumismahdollisuuksista oltiin sinänsä eri linjoilla, niin että joidenkin näkemysten mukaan paras tapa varmistaa vaikuttamismahdollisuudet on määritellä laaja (tasa) kolmikanta yliopistolakiin, kun taas toisissa kommentteissa korostuivat osallistava toimintakulttuuri ja hyvä johtaminen, joiden kautta suurempi osa yhteisöstä saadaan mukaan päätöksentekoon ja vaikuttamiseen. Useissa puheenvuoroissa toistui näkemys, ettei lain avaamiselle ja laajemmalle sääntelylle ole tarvetta, mutta vastakkaisiakin mielipiteitä esitettiin.

Pohdinnat koskettelivat vahvasti autonomian tilaa ja sitä, että lakisääntelyn lisääminen vähentäisi autonomiaa, mutta toisaalta varmistaisi esimerkiksi kolmikannan ja



monijäsenisten hallintoelinten puheenjohtajien valinnan yksityiskohdat. Näkemykset siis erosivat sen suhteen, kaivattiinko autonomiaa vai sääntelyä, joskin johtosääntötasoinen sääntely oli hieman vahvemmin esillä. Yhteisinä tavoitteina voidaan pitää halua lisätä yliopistoyhteisön osallisuutta, taloudellista autonomiaa sekä toimielinten vuoropuhelua ja yhteistyötä; keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tosin vaihtelivat.

## 5.6 Yleisen kyselyn palaute

**Yleinen kysely.** Kuulemisten osana toteutettiin kaikille avoin yleinen kysely avoimen palautekanavan kautta. Palautekanava oli avoinna 26.1.–10.2.2021. Osallistumiskutsua jaettiin yliopistojen sekä henkilöstö- ja opiskelijajärjestöjen kautta. Osallistumista voidaan pitää melko huomattavana, sillä kysely keräsi kaikkiaan 2009 osallistumista (suomeksi 1 796, englanniksi 153, ruotsiksi 60). Kyselyjärjestelmä oli laadittu siten, ettei siihen voinut osallistua kuin kerran. Kyselyssä osallistujan tuli ilmoittaa, missä yliopistossa hän työskentelee ja mihin taustaryhmään vastaaja kuuluu (professori, muu henkilökunta, opiskelija, muu rooli).

Kysymyksissä keskityttiin toimeksiannon keskeisiin teemoihin yhteisön vaikutusmahdollisuuksista päätöksenteossa sekä kolmikantaisen yliopistodemokratian roolista ja lainsäädännön täsmennystarpeista. Lisäksi tarjottiin mahdollisuus antaa palautetta vapaasti. Seuraavassa esitellään laajasta aineistosta koonti, jossa nostetaan esille pääsuunnat ja niitä kiteytetään poiminnoilla. Kyselyn toteuttamisessa ja aineiston analyysin laatimisessa hyödynnettiin Fountain Park Oy:n asiantuntemusta.

**Taulukko 9.** Vastaajat yliopistoittain ja taustaryhmittäin

	Professori	Muu henkilökunta	Opiskelija	Muu rooli	Yhteensä
Turun yliopisto	34	204	329	32	599
Helsingin yliopisto	78	211	121	18	428
Tampereen yliopisto	23	96	84	14	217
Aalto-yliopisto	18	57	120	5	200
Oulun yliopisto	39	80	51	9	179
Lapin yliopisto	3	17	112	3	135
Itä-Suomen yliopisto	9	56	22	2	89
Jyväskylän yliopisto	5	45	25	2	77
Taideyliopisto	3	26	1	1	31
Vaasan yliopisto	2	3	11	1	17
Åbo Akademi	1	5	5	1	12
LUT-yliopisto	6	1	4	0	11
Svenskhandelshögskolan	0	2	3	1	6
<b>Yhteensä</b>	<b>221</b>	<b>888</b>	<b>789</b>	<b>101</b>	<b>1982</b>

Yliopistoittain osallistujamäärissä oli huomattavia eroja. Selkeästi eniten osallistumisia oli Turun yliopistosta, henkilöstömäärä huomioiden eroa Helsingin yliopistoon voidaan pitää merkittävänä (taulukko 9). Henkilöstömäärä selittää osittain joidenkin yliopistojen pienen osallistujamäärän, mutta selvästikin kysely on kiinnostanut vastaajia eri yliopistossa eritasoisesti. Säätiöyliopistojen osallistujamäärät eivät ole suurimpia, kun taas Lapin yliopistossa osallistuminen on ollut laajaa suhteessa kokoon, mikä selittyy lähinnä opiskelijoiden aktiivisuudella. Taustaryhmittäin opiskelijoiden osallistuminen jää pienemmäksi kuin muun henkilöstön osallistuminen useissa yliopistoissa: Helsingin yliopisto, Tampereen yliopisto, Taideyliopisto, Oulun yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän yliopisto. Kun verrataan professoreiden ja muun henkilöstön aktiivisuutta toisiinsa suhteutettuna, voidaan todeta, että Oulun yliopistossa professoreiden osallistuminen oli laajaa suhteessa muuhun henkilöstöön ja LUT-yliopiston kohdalla muun henkilöstön osallistuminen oli huomattavan vähäistä. Jyväskylän yliopistossa muu henkilöstö puolestaan oli professoreihin nähden huomattavan aktiivinen.

**Yleisiä havaintoja.** Aineistosta voidaan tehdä muutamia yleisiä huomioita. Hallinnollinen autonomia on haastava keskustelunaihe koko yliopistoyhteisön näkökulmasta. Osasta vastauksia välittyä perehtyneisyys, ja monet osallistujat haluaisivat kommentoida myös yliopiston toimintaa laajemmin ja toteavat, etteivät tunne hallinnon yksityiskohtia tarpeeksi voidakseen niitä kommentoida. Arvattavasti aktiivisemmin kantaa ottamaan lähtevät ne, jotka näkevät nykyisessä tilanteessa tarvetta muutoksille. Toisaalta monet vastaajat myös toteavat, että nykytilanne on hyvä, koska eivät havaitse arjessa hallintoon ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyviä ongelmia. Professoreita puhuttaa erityisesti talousohjauksen painottuminen ja ylimmän johdon vahva ote, keskiryhmässä puolestaan toistuu ajatus siitä, että kolmikannan näkökulmasta ryhmä on erittäin heterogeeninen eikä vaikuttamiseen ole aikaa. Ylioppilaskunta puolestaan jakautuu niihin, joille vaikuttaminen on vahvasti mukana ja niihin, jotka eivät tunne mahdollisuuksia; ylioppilaskunnan pakkojäsenyys puhuttaa ja kantoja on sekä puolesta että vastaan.

Hallintoelimiin sekä lain ja johtosäännön suhteisiin liittyvässä keskustelussa eniten puhuttavat operatiivisen johdon ja hallituksen vahva rooli, kollegion epäselväksi koettu rooli sekä säätiöyliopistojen hallinto. Tampereen yliopistossa käyty keskustelu johtosäännöstä näkyy aineistossa. Pääsääntöisesti katsotaan, että lain tasolla täytyy määrätä vain tärkeimmät puitteet ja tukea saa yliopiston voimakkaampi autonomia johtosääntöjen kautta. Kuitenkin todetaan yliopistoyhteisön jäsenten vaikutusmahdollisuuksien kannalta usein olevan toivottavaa, että johtosäännössä kollegion rooli olisi keskeisempi. Samalla esitetään, että päätösvalta johtosäännöstä olisi kollegiolla ja säätiöyliopiston monijäsenisellä hallintoelimeillä. Vähintäänkin toivotaan enemmän vuoropuhelua hallituksen ja kollegion välillä. Säätiöyliopistojen hallintoa koskien toistuvat aiemmin keskustellut muutosehdotukset: yliopistoyhteisön jäsenten edustus hallituksessa, monijäsenisen hallintoelimen aito päätösvalta sekä provostin toimiminen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajana.

**Yhteisön vaikutusmahdollisuudet** päätöksentekoon. Vastauksissa erottuu kolme toisistaan poikkeavaa päälinjaa. Ensimmäinen ryhmä kokee yhteisön jäsenten vaikutusmahdollisuudet heikommiksi kuin pitäisi: operatiivisen johdon päätösvalta on voimakas, hallituksen ja operatiivisen johdon päätöksenteko on etäntynyt arjen todellisuudesta ja akateemista perehtyneisyyttä ja painotusta on pienennetty taloudellisten arvojen määrittäessä toimintaa. Toinen ryhmä on perehtynyt yliopiston hallintoon, kokee vaikutusmahdollisuudet nykymallilla useimmiten sinänsä hyviksi, mutta esimerkiksi opiskelijoiden tai keskiryhmän vaikutusmahdollisuudet hieman heikommiksi, usein johtuen muun työn kuormasta. Kolmas ryhmä näkee hallinnon etäisenä eikä koe voimakkaasti tarvetta vaikuttaa. Tällöin voidaan korostaa toimivan johdon selkeää johtajuutta tai yhteisön sisäisten jäsenten ensisijaisuutta ulkopuolisiin tahoihin nähden.

Aineistosta nousee myös ajatuksia, joiden mukaan moni kokee yhteisön jäsenten vaikutusmahdollisuuksien olevan enemmän pehmeää kuulemista ja osin jälkikäteistä

osallistamista. Toimivan johdon ja valmistelijoiden valtaa pidetään suurena ja toisaalta johdon katsotaan toimivan OKM:n talousohjauksen puitteissa. Usein todetaan myös, että yliopistossa on paljon eri ryhmiä, joiden kautta kiinnostuneilla on varmuudella mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa.

Poiminnoissa ajatukset kiteytyivät muun muassa seuraavasti:

Melko huonot: Yliopiston toimeenpaneva johto käy ahkerasti kuulemassa yhteisön jäseniä, mutta mielipiteemme ja ehdotuksemme otetaan kovin harvoin huomioon. Usein kuuleminen tapahtuu vaiheessa, jossa päätöksiin on käytännössä liian myöhäistä vaikuttaa.

Mielestäni yliopistoyhteisön osallisuus on parantunut uuden yliopistolain myötä vaikka väitteitä toisen suuntaisestakin on esitetty. Tekniset välineet ovat mahdollistaneet avoimen toiminnan ja laajan henkilöstön osallistumisen keskusteluun yliopistoyhteisön asioista. Johtamis- ja toimintakulttuuri on myös tukenut tätä kehitystä, jossa asioista halutaan keskustella ja kuunnella vaikka lopulliseen muodollisen päätöksen tekemiseen ei pystyisikään kaikki yhteisön jäsenet osallistumaan.

Hyvin vaihteleva, tehtävästä riippuen. Professoreilla on tällä hetkellä halutessaan hyvät vaikutuskanavat, muissa akateemisen puolen tehtävissä pienet. Muun henkilökunnan osalta ylin johto on erittäin vahvassa asemassa, muilla suorastaan marginaalinen rooli. Opiskelijoilla mielenkiintoinen rooli: muodollisessa päätöksenteossa suht pieni rooli, mutta mielipiteitä kuunnellaan todella herkällä korvalla.

**Kolmikantainen yliopistodemokratia.** Kolmikantainen yliopistodemokratia oli useille vieras käsite. Useimmiten näin kommentoivat opiskelijat, mutta myös lukuisten keskiryhmien edustajien ja muutaman professorin mielestä termi ei ollut tuttu. Tällöin kommentointi kohdistui usein demokratiaan yleensä edellisen kysymyksen jatkeena. Taustaryhmästä riippumatta tyypillisin vastaus on, että ajatuksena kolmikantainen yliopistodemokratia on hyvä ja tärkeä asia, mutta ei tällä hetkellä toteudu riittävän hyvin; tasaedustusta edellytettiin aina, kun sen toteuttaminen on mahdollista. ”Muu henkilöstö” ryhmää kommentoidaan epäselväksi ja aikansa eläneeksi ja opetus- ja tutkimus- sekä tukipalveluiden henkilöstön roolit ja intressit koetaan erilaisiksi. Hallinnon kehitys on eriyttänyt rooleja edelleen. Määräaikaisten edustuskelpoisuus ja -mahdollisuudet koetaan käytännössä heikoiksi, erityisesti keskiryhmän kohdalla.

Varsinaista kolmikantaa, demokratiaa tai mahdollisuutta vaikuttaa suoraan viralliseen päätöksentekoon ei juuri koeta olevan tiedekuntatason alapuolella. Säätiöyliopistojen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valintaa kommentoidaan sangen harvoin – kun asiaa kommentoidaan, kommenteissa todetaan pääsääntöisesti muun kuin kolmikantaan

perustuvan valintatavan rikkovan kolmikantaisen demokratian perustaa. Lisäksi vastuuksissa on yksittäisiä mainintoja kolmikannasta menneisyyden ilmiönä, jonka ei toivottu palaavan, koska siinä on omat sisäisiin vastakkainasetteluihin ja siiloihin johtaneet ongelmansa.

Näitä näkemyksiä voidaan havainnollistaa seuraavilla poiminnoilla:

Kolmikanta on erittäin tärkeä, joskin jako, jossa professorit ovat oma kategoriansa ja loppu opetushenkilökunta ja ns. ”muu henkilöstö” jakavat yhden kategorian on vanhentunut. Se myös kohdistaa pienten yksiköiden professoreille kohtuuttomasti hallintotyötä, vaikka tilanne onkin laajempien koulutusohjelmien perustamisen myötä helpottunut. Opiskelijoiden osallistuminen on äärimmäisen tärkeää.

Henkilökohtaisesti ajattelen niin, että nykyisin kolmikanta ei toteudu. Managerialismi on valitettavasti tullut yliopistodemokratian tilalle. Päätöksenteossa ei kuulla yliopistoyhteisön jäseniä tasapuolisesti.

Ns. keskiryhmä on ongelmallisin. Se sisältää tutkijaurapolun eri vaiheet, kokeneet yliopistonlehtorit ja hallintoväen. Näin syntyy sangen ohut edustus erittäin monenkirjavalle joukolle.

Se on varsin muodollista demokratiaa, joka ei erityisemmin tuo esiin koko yliopistoyhteisön näkemyksiä. Vain pieni osa yliopistoyhteisöstä on kiinnostunut äänestämään jäseniä toimielimiin. Näin ollen tietyn tyyppiset jäsenet muodostavat enemmistön toimielimissä ja hiljaisen enemmistön ääni jää kuulumatta.

**Lainsäädännön täsmentämistarpeet.** Lukuisat osallistujat arvioivat lainsäädännöllisiä muutoksia tärkeämmäksi toimintakulttuurin, johtamisen ja toimintatapojen kehittämisen. Näin voidaan varmistaa kaikkien ryhmien vaikutusmahdollisuudet. Enemmistö vahvistaisi tai painottaisi enemmän johtosääntöä kuin määrittäisi yksityiskohtaisemmin autonomiaan liittyviä asioita lain tasolla. Varsinaisina lainsäädännön täsmennyksinä esitetään muutoksia hallintoelinten kokoonpanoon ja valintamenettelyyn, useimmin esillä ovat yliopistoyhteisön kunkin ryhmän edustus hallituksessa ja hallituksen valintatapa ja huomiota saavat myös epäselvät kirjaukset yliopistoyhteisön jäsenistä (ko. yliopiston vai yliopistoyhteisön yleensä) sekä suhteellisen ja enemmistövaalin suhteista. Erinäisiä hallituksen päätösvallassa olevia asioita (mm. strategiaan ja johtosääntöön liittyen) esitetään useissa kommenteissa kollegion ja säätiöyliopiston monijäsenisen hallintoelimen päätettäväksi. Rahoitusohjauksen nähdään suoraan ohjaavan toimintaa ja siten tekevän osittain tyhjäksi laissa johtosääntöön määriteltäviksi säädettyjä toiminnan järjestelyjä.

Ylioppilaskunnan jäsenyyteen liittyvistä kommenteista enemmistössä ovat tässä aineistossa automaatiojäsenyyttä vastustavat; toisaalta runsaasti on myös vain nykytilan säilyttämistä eli automaatiojäsenyyttä puoltavia kommentteja. Asiaa ei kysytty suoraan, joten kommentteja on sekä lainsäädännön täsmentämistarve -osiossa, että vapaa sana -osioissa. Kommenteissa automaatiojäsenyyden puolesta mainitaan perusteluina mm. hallinnon opiskelijaedustuksen järjestäminen, opiskelijoiden osallisuuden varmistaminen ja yliopiston toiminnan kehittäminen sekä yliopistolain mukainen opiskelijoiden yhdyssiteenä toimiminen.

Tärkeänä kriteerinä on kolmikantaisen yliopistodemokratian toimivuuden varmistaminen riippumatta yksittäisten opiskelijoiden mahdollisuudesta paneutua asioihin. Kuntaan vertautuva julkisyhteisön lakisääteinen tehtävä tulee myös esiin. Automaatiojäsenyyttä vastaan olevissa kannanotoissa perustelut liittyvät terveydenhuollon järjestämisen siirtymiseen Kelalle 2021 alusta ja automaatiojäsenyyden todetaan olevan perustuslain yhdistymisvapauden vastainen käytäntö. Esiin nousevat myös ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien asema ja perustuslakivaliokunnan aiempi kannanotto tähän liittyen sekä ylioppilaskuntien moninaiset toiminnot ja kannanotot, joiden nähdään olevan lähempänä aatteellista yhdistystä kuin julkisyhteisön toimintaa.

Poiminnoissa asiat esitettiin muun muassa seuraavasti:

In general, I support administrative autonomy for the university with little to no interference from the government, other than ensuring equitable treatment, human rights, labor laws, and free speech.

Mielestäni olisi syytä harkita tulisiko myös säätiöyliopistoja koskevassa lainsäädännössä todeta, että yliopiston hallituksessa tulisi olla myös professori-jäsen tai, että se olisi edes mahdollista. Nykyisellään kokonaan ulkopuolinen hallitus on täysin riippuvainen siitä mitä rehtori ja johtoryhmä heille esittelee. Tällä hetkellä hallituksen yhteydet yliopiston professorikuntaan ja muuhun henkilökuntaa ovat lähestulkoon olemattomat, parhaimmillaan satunnaiset.

Ylioppilaskunnan automaatiojäsenyys on keskeinen osa yliopistojen hallinnollista autonomiaa. Yliopistodemokratia ja kolmikantaisuus eivät voi täysimääräisesti toteutua ilman automaatiojäsenyyttä. Automaatiojäsenyys ja ylioppilaskunnan toiminnan rahoitus jäsenmaksuin on tarvittaessa syytä käsitellä erillisinä kysymyksinä.

...Näenkin että ylioppilaskuntien pakkojäsenyydelle ei löydy enää kunnon perusteita, kun velvollisuuksia on karsittu pois ajan saatossa. Viimeisimpänä YTHS maksunkin siirtyessä pois ylioppilaskunnilta kelan piiriin. Tämä kuitenkin vaatisi myös muutoksia opiskelijaedustajien nimeämiseen yliopistojen toimielimiin, koska ei

voida vaati poliittiseen toimijaan kuulumista, jotta voi vaikuttaa oman yliopiston toimintaan. Vapaaehtoinen jäsenyys kannustaa ylioppilaskuntia toimimaan niin että jäsenistö haluaa aktiivisesti kuulua osaksi sitä. Näin kehittäen ylioppilaskuntien toimintaa, että läpinäkyvyyttä yhteisön suuntaan...

**Avoin palaute.** Palautteessa on runsaasti edellisissä kysymyksissä käsiteltyjen teemojen toistoa. Lisäksi mukana on lukuisia kommentteja, joissa esitetään odotuksia autonomiaa heikentäviksi ja epädemokraattisiksi koettujen nykytilanteen seikkojen korjaamiseksi. Tämä johtuu erityisesti voimakkaan talousohjauksen keskeisestä merkityksestä sekä toisaalta ei vaaleilla valittavan rehtorin ja operatiivisen johdon sekä hallituksen vahvasta asemasta, joka ei mahdollista erityisesti keskiryhmien ja opiskelijoiden osallisuutta päätöksenteossa. Toisaalta professorienkin vaikutusmahdollisuudet koetaan talousohjauksen sääntelemäksi ja opetuksen ja tutkimuksen järjestelyihin rajoittuvaksi. Tilanteen koetaan haittaavan työ- ja opiskeluhyvinvointia.

Konkreettiset kommentit liittyvät mm. rekrytointeihin, palkkauksesta ja työehdoista sopimiseen sekä päätösasioiden läpinäkyvyyteen. Huippuluokan tutkimuksen ja opetuksen nähdään myös edellyttävän selkeää ja määrätietoista yliopiston linjan mukaista johtamista. Yliopistoille edellytetään suurempaa vapautta ja työrauhaa, kevyempää byrokratiaa, joka mahdollistaa keskittymisen perustehtäviin ja pitkän aikavälin vaikuttavuuteen. Tässä yhteydessä keskustellaan myös usein riittävästä perusrahoituksen tasosta. Yleisesti ottaen tilausta nähdään aktiiviselle viestinnälle yliopistoyhteisön vaikutusmahdollisuuksista nykyisessä toimintaympäristössä. Samoin tärkeänä pidetään yliopistojen välisen yhteistyön lisäämistä yhteisissä asioissa.

Yksittäisissä palautteissa kommentoitiin muun muassa seuraavalla tavalla:

OKM korostaa yliopistojen autonomiaa, myös hallinnollista autonomiaa, mutta käytännössä se manageroi yliopistojen toimintaa erittäin pikkutarkalla tulorahoitusmallilla. Malli korostaa etupäässä määrää, ei laatua, jota yliopistot voisivat itse parhaiten valvoa...

Uusi yliopistolaki on mielestäni toiminut oikein hyvin enkä näe samalla tavalla ongelmia hallinnollisessa autonomiassa kuin jotkut kollegat. Yliopiston omaa toimintaa voi aina kehittää niin, että työntekijöiden ja opiskelijoiden ääni kuuluu mahdollisimman hyvin.

Ajoittain kiihkeässäkin keskustelussa on "hallinnollinen autonomia" mielestäni nostettu otsikoksi asialle, jossa syvä tuska lienee kollegiaalisen päätöksenteon purkamisen ja (nykyaikana välttämättömän) ammattimaisen johtamisen roolin vahvistaminen. Samanaikaisesti tuntuu monilla nykyisen mallin (ja yliopistolain) kovaaäänillä

kriitikoilla olevan tuskallisen huono ymmärrys yliopiston ulkopuolisesta maailmasta. Yliopisto on 7 000 ihmisen, noin 700 miljoonan euron vuosibudjetilla toimiva yhteisö ja työpaikka, jota pitää johtaa ajan tarpeiden mukaisesti.

Suomen yliopistojen pitäisi tehdä PALJON enemmän yhdessä. Monenlaiset infrastruktuurit kuten kirjastot, avoin yliopisto, sekä erilaiset tietojärjestelmät pitäisi keskitää. On todella turhauttavaa, kun toisessa toimii jokin ja toisessa taas sama ei lainkaan jne. Moni vaihtaa myös uransa aikana työpaikkaa Suomen eri yliopistojen kesken, jolloin nämä erot korostuvat. Toinen syy on, että näpräilemällä Suomen sisällä eri yksiköiden välillä haaskataan paljon resursseja ja hävitään samalla jatkuvasti erilaisissa, alati koventuvissa kansainvälisissä koulutusmarkkinatilanteissa. Pikku maan kannattaisi olla yhtenäisempi – sekä ulospäin että sisäisesti.

**Yhteenveto.** Yleisesti voidaan todeta, että hallinnollisen autonomian selvitystyö kiinnostaa yhteisön jäseniä, sillä osallistuminen oli laajaa. Käsitteistö ei ole kaikille tuttua, kolmikantainen yliopistodemokratia ja autonomian käsite ei ole kaikille relevanttia tietoa, vaan perustehtävät korostuvat arjessa. Lähes kaikissa kohdissa mukana oli moninaisia ja monipuolisia näkemyksiä; ajoittain käsitykset olivat täysin vastakkaisiakin. Osalle vastaajista yliopistoyhteisön keskeisin vaikuttamistapa on kolmikantainen tai tasakolmikantainen edustuksellisuus, osalle monipuoliset vaikuttamiskanavat ovat mielekkäämpiä ja kolmikantaa pidetään jopa vanhahtavana tai rajalliselle joukolla toimivana keinona vaikuttaa yhteisiin asioihin.

Mukana on näkemyksiä, joiden mukaan vaikuttamismahdollisuudet ovat kaventuneet ja kuulemiset ovat näennäisiä; toisaalta osalle yliopistolaisista vaikuttaminen näyttäytyy joko toimivana tai sitten vaikuttamista ei pidetä kovin merkittävänä tekijänä työnkuvassa. Työpainet ja kuormitus vähentävät osan halukkuutta osallistua päätöksentekoon, toisille osallisuus on keskeinen tehtävä. Taajaan esille nousevat talousohjauksen autonomiaa kaventava rooli ja ylimmän johdon vahva ote yliopiston hallinnossa.

Osa vastaajista näkee tarvetta lainsäätelyn muutoksille. Tällöin muutoksia tarvitaan hallintoelinten valintaan ja kokoonpanoon sekä kollegion roolin selkiyttämiseen ja korostamiseen. Myös säätiöyliopistojen hallintokysymykset jakoivat vastaajien mielipiteitä. Valtaosa vastaajista kuitenkin koki, että lainsäädännön muutosten sijaan toimintakulttuurilla ja johtamisjärjestelmillä voidaan paremmin muovata yliopistoja ja tällöin muutospaineet kohdistetaan johtosäätöihin. Tämän katsottiin tukevan yliopistojen autonomiaa. Myös yliopilaskunnan automaatiojäsenyys jakoi näkemyksiä, mutta vastustavat kannat olivat enemmistönä. Avoimessa kysymyksessä esiin nousi vahvasti opetus- ja kulttuuriministeriön voimakas ja autonomiaa kaventava tulosohejaus ja taloudellisen autonomian tilan heikkous. Esiin nousi myös huomioita siitä, että hallinnollisen autonomian kysymys koetaan joskus kapeasti vain kollegiaaliseen päätöksentekoon liittyväksi. Yliopistojen toivottiin myös tekevän enemmän yhteistyötä.



## 5.7 Yhteenvetoa kuulemisista

Seuraavassa on lyhyt yhteenveto yliopistokollegioiden/monijäsenisten hallintoelinten kyselystä, yliopistojen rehtoreiden, Helsingin yliopiston kanslerin, yliopistojen hallitusten puheenjohtajien, säätiöyliopistojen perustajien edustajien ja seurantaryhmän haastatteluista sekä avoimesta palautekyselystä.

Kyselyn vastauksissa painottuivat lainsäädännön uudistamistarpeet liittyen toimielinten jäsenyyteen, toimielinten ja tehtävien ja keskinäisten valtasuhteiden muutoksiin, säätiöyliopistojen monijäseninen hallintoelimen puheenjohtajan valintaan liittyvien kysymysten osalta. Toisaalta kun lainsäädännön muuttamisen rinnalle nostettiin johtosääntötason sääntelyn mahdollisuus, vastaajien näkemykset hajaantuivat selvemmin. Kolmikantaisen yliopistodemokratian roolia pidettiin erittäin tärkeänä, mutta sen ei kaikissa yliopistoissa katsottu toteutuvan tällä hetkellä riittävällä tavalla. Myös vastaajien näkemykset yliopistoyhteisön mahdollisuuksista osallistua yliopistojen päätöksentekoon erosivat melko jyrkästi toisistaan. Säätiö- ja julkisoikeudellisten yliopistojen välillä tässä ei ollut kuitenkaan suuria eroja.

Haastattelujen ja yleisen palautteen pohjalta selvitysryhmälle syntyi monipuolinen ja monitahoinen kuva yliopistojen autonomiasta, ohjausvaikutuksista ja toimintaympäristöstä laajemminkin. Näiden aineistojen perusteella on selvää, ettei yliopistojen ylin johto näe tarvetta lain täsmennyksille, vaan autonomisille yliopistoille johtosäännöt ja toimintakulttuuri ovat keskeiset toiminnan raamittajat. Yhteisön avoimessa palautteessa täsmennyksiä kaivataan erityisesti hallintoelinten valintaa koskeviin säädöksiin, mutta toisaalta johtosääntöjen merkitys suhteessa lakiin korostuu tässäkin aineistossa. Kolmikantademokratiaa pidetään kokonaisuudessaan tärkeänä osana yliopiston toimintaa, mutta osallistamiselle nähdään myös laajempi tarve, ja monipuolisen vuoropuhelun rooli korostuu koko aineistossa. Toimintakulttuurin merkitys korostuu läpi aineiston. Autonomian tilan arvioinnissa toistuu näkemys tiukan taloudellisen ohjauksen korostuneesta roolista ja tulosohjauksen ja rahoitusmallin erottaminen autonomiakeskustelusta koetaan usein mahdottomaksi.

Haastatteluista ja avoimesta palautteesta nousevat esille toistuvasti seuraavat teemat:

- Yliopistojen autonomian näkökulmasta lainsäädäntelyn ei tulisi olla laajempaa tai yksityiskohtaisempaa, vaan johtosäännöille tulisi jättää pääpaino. Johtosääntöjen avulla yliopistot voivat harjoittaa autonomiaa ja päättää itsenäisesti omasta toimintamallistaan. Yliopistolain muuttamisesta on näkemyseroja. Niissä kannanotoissa, joissa toivottiin lakiin muutoksia tai täsmennyksiä, vaatimukset kohdistuivat lähinnä monijäsenisten hallintoelinten rooliin, sen puheenjohtajan valintaan ja säätiöyliopistojen hallituksen kokoonpanoon.

- Yhteisön jäsenten osallistuminen ja osallistaminen on tärkeää ja kolmikanalla on tässä merkittävä rooli, mutta mahdollisimman laajan osallistamisen varmistamiseksi on syytä käyttää monipuolisia osallistamistapoja. Kolmikan hyödyntäminen on vähentynyt nykylainsäädännön aikana, ja tiedekuntatason alapuolella sitä ei enää merkittävästi käytetä.
- Yliopistodemokratian kannalta kollegion rooli julkisoikeudellisissa yliopistoissa on merkittävä, sillä vaaleilla valittu toimielin käyttää huomattavaa valtaa hallituksen ulkopuolisten jäsenten valinnassa. Säätiöyliopistoissa monijäsenisen hallintoelimen valta akateemisissa asioissa on merkittävämpi. Näkemykset erosivat siinä, millä tavalla tätä valtaa ja hallintoelimen roolia suhteessa hallitukseen tulisi tai ei tulisi lisätä.
- Yliopistojen autonomia on Suomessa kansainvälisesti verrattuna laaja-alaista, mutta voimakas taloudellinen ohjaus kapeuttaa yliopistojen tosiasiallista autonomiaa. Voimakkain taloudellinen ohjaus tulee opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusmallin kautta. Vaikka joidenkin näkemysten mukaan yliopistojen strategia ohjaa yliopistoja voimakkaimmin, myös sen laadintaan vaikuttavat tulosrahoituksen kannusteet ja yliopistojen talouden realiteetit.
- Lakimuutosten sijaan yliopistoissa toimintaa voitaisiin parantaa toimintakulttuurin kehittämällä, johon kuuluvat muun muassa laaja keskustelu, vuorovaikutus ja hyvä johtaminen kaikilla tasoilla. Myös yliopistoyhteisön tiedonsaannissa ja hallintoprosessien läpinäkyvyydessä on yliopistoilla parannettavaa.
- Yliopistokollegion / konsistorin / akateemisten asioiden neuvoston ja hallituksen välinen vuoropuhelu ja yhteistyö lisäisivät tosiasiallista yliopistodemokratiaa ja tarjoaisivat mahdollisuuden hyödyntää akateemista yhteisöä toiminnan kehittämisessä. Luottamukseen perustuvan toimintakulttuurin omaksuminen edellyttää, että yliopiston johdon ja yliopistoyhteisön ja sen edustajien vuorovaikutuksessa toteutuvat vastavuoroisuuden ja yhteistyöhalukkuuden periaatteet. Näitä voidaan lisätä toimielinten välisten, tiedonkulkua ja keskustelua edistävien toimintamallien vahvistamisella.

## 6 Johtopäätökset ja suositukset

Selvittäjäryhmän tehtävät olivat:

1. Toteuttaa arviointi eri hallintomuotoisten yliopistojen sisällä hallinnollisen autonomian tilasta ja sen suhteesta perustuslain vaatimuksiin. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kolmikantainen yliopistodemokratia.
2. Arvioida lisäksi sitä, onko ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden kannalta sekä arvioida mahdolliset tarpeet lainsäädäntömuutoksille perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 33/2018). Lisäksi tulee arvioida eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessään EOAK/1327/2018 esittämällä tavalla, olisiko yliopistolakia tarpeen täsmentää säätiöyliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta.

Seuraavassa esitetään selvittäjäryhmän johtopäätökset sekä niihin perustuvat suositukset.

### 6.1 Johtopäätökset

**Hallinnollisen autonomian tila eri hallintomuotoisten yliopistojen sisällä.** Selvittäjäryhmän työn lähtökohtana on ollut hallinnollinen autonomia, joka käsittää sekä yliopisto-organisaation että yliopistoyhteisön autonomian. (ks. edellä luku 3.1) Tämä huomioon ottaen on pyritty selvittämään yliopistojen *hallinnollisen autonomian* tilaa ja sen kehittämistarpeita.

Yliopistojen sisällä hallinnollisen autonomian sisällöstä ja sen alasta ei ole selvää yhteisesti jaettua käsitystä. Kyselyn, haastattelujen ja kuulemisten sekä avoimen palautekanavan kautta koottujen näkemysten perusteella on mahdollista todeta, että hallinnollinen autonomia ymmärretään monella eri tavalla.

Laajemman ymmärryksen mukaan hallinnollinen autonomia samaistetaan institutionaaliseen autonomiaan, eli yliopistojen autonomiaan suhteessa sitä ympäröiviin vaikuttajatahoihin. Keskeisin näistä on opetus- ja kulttuuriministeriö, ja keskeisin vaikuttamisväline

perusrahoituksen jakamisperusteet ja niihin liittyvät taloudelliset kannustimet. Tätä kautta hallinnollinen autonomia kytkeytyy taloudelliseen autonomiaan.

Suppeamman ymmärryksen mukaan hallinnollinen autonomia yhdistetään ennen muuta hallinnolliseen toimintavapauteen, yliopistojen oikeuteen asettaa omat hallintoelimensä, valita niiden jäsenet sekä päättää näissä puitteissa omista sisäisistä asioistaan. Näin ollen hallinnollinen autonomia linkittyy myös yliopistodemokratiaan samoin kuin tutkimuksen ja opetuksen vapauteen niiltä osin kuin ne ovat hallinnollisen päätöksenteon kohteina.

Kolmikantaiseen edustuksellisuuteen perustuva päätöksenteko on olennainen ja luovuttamaton osa yliopistojen hallinnollista autonomiaa. Eroja sen sijaan on jonkin verran siinä, miten kolmikantaisen päätöksenteon sisältö ja merkitys yliopistoissa ymmärretään. Selvittäjäryhmälle esitetyissä näkemyksissä korostui yhteisön osallistamisen tarpeellisuus. Kyse voi olla muustakin kuin päätöksentekuelinten jäsenyydestä tai niiden muodollisesta toimivallasta. Toisten tulkintojen mukaan kolmikantaisuus hallintoperiaatteena tulisi ulottaa kaikkiin päätöksentekoprosessin vaiheisiin aina valmistelusta päätösten toimenpanon valvontaan. Tosin juuri yliopistoyhteisön edustajien käsitykset jakautuivat melko jyrkästi siinä, millaiseksi he kokivat omat vaikutusmahdollisuutensa. Tässä ei näytä olevan suuria eroja yliopistojen eikä yliopistomuodon välillä.

Yliopistoyhteisön jäsenten välillä on näkemyseroja myös siitä, millainen kolmikantaperiaatteen (kolmikanta vai tasakolmikanta) tulisi olla missäkin toimielimessä. Yliopistojen johdon ja yliopistoyhteisön näkemykset kolmikantaisen yliopistodemokratian toteutumisesta eroavat jossain määrin toisistaan. Johto kokee sen positiivisemmin kuin yliopistoyhteisö. Toteutumisen kokemisessa on eroavaisuuksia myös yliopistojen välillä. Sen sijaan erot eivät ole suuria julkisoikeudellisten ja säätiöyliopistojen välillä.

Erilaisia näkemyksiä on myös siitä, mikä on yliopistolain muuttaminen tarve suhteessa hallinnolliseen autonomiaan. Yliopistoyhteisön enemmistö kannattaa muutoksia lainsäädäntöön, mutta yliopistojen johto, samoin kuin useat muut selvitysryhmän kuulemat tahot, eivät näe muutoksille tarvetta. Säätiöyliopistoissa, lähinnä Tampereen yliopistossa, muutosten kannatus on suurempaa kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Yhteisön näkökulmasta keskeiset muutostarpeet liittyvät yliopistokollegion aseman vahvistamiseen suhteessa hallitukseen, säätiöyliopistoissa monijäsenisen hallintoelimen asemaan ja sen puheenjohtajan valintaan.

Toisaalta taas, kun vastakkain asetetaan johtosääntötasoinen sääntely ja lain muuttaminen, näkemyserot yliopistoyhteisön sisällä pienenevät merkittävästi. Tämä voi viitata siihen, että sääntelyn sisältö on yhteisölle tärkeämpää kuin sen taso. Jos näin ei ole, asiaa voidaan tulkita myös niin, että osa yliopistoyhteisöstä on valmis luovuttamaan joissakin kysymyksissä säännösvaltaa takaisin lainsäätäjälle.

Yliopistojen autonomian näkökulmasta laintasoisen sääntelyn ei tulisi olla laajempaa tai yksityiskohtaisempaa kuin nykyisin, vaan hallinnon kehittämisessä johtosäännöille tulisi jättää pääpaino. Johtosääntöjen avulla yliopistot voivat harjoittaa autonomiaa ja päättää itsenäisesti omasta toimintamallistaan. Hallinnollinen autonomia yliopistojen sisällä, ts. yliopiston päätösvalta järjestää oma hallintonsa ja toimintarakenteensa, sen oikeus itse asettaa omat toimielimensä, joiden jäsenten valinta perustuu suoraan tai välillisesti yliopistoyhteisön jäsenten päätöksentekoon, toteutuu riittävällä tavalla nykyisen lainsäädännön puitteissa sekä julkisoikeudellisissa että säätiömuotoisissa yliopistoissa. Selvitysryhmän näkemyksen mukaan arviointityössä ei ole tullut esille sellaisia tarpeita tai perusteita, joiden perusteella yliopistolakia tulisi tältä osin muuttaa tai täsmentää.

Monet tässä arvioinnissa esille tulleet haasteet ja ongelmat ovat ratkaistavissa yliopistojen autonomian puitteissa ja niiden johtosääntöjen avulla, kehittämällä erilaisia virallisia ja epävirallisia käytänteitä sekä muuttamalla toimintatapoja. Selvittäjäryhmän näkemyksen mukaan laintasoisen sääntelyn lisäämisellä rajattaisiin lisää nykyisen hallinnollisen autonomian alaa. Myös vallitsevan tilanteen ylläpitämiselle ja yliopistojen toiminnan vakaudelle on annettava oma arvonsa.

Hallinnollisen autonomian tilaa arvioitaessa on huomioitava myös taloudelliseen vastuuseen liittyvät kysymykset. Yliopistojen päätöksentekoon itsenäisinä oikeushenkilöinä ja taloudellisina toimijoina liittyy merkittävä taloudellinen vastuu. Se edellyttää, että päätöksentekijät ja vastuut tehdyistä päätöksistä ovat yksilöitävissä. Nykyiset yliopistojen hallitukset ovat selvittäjäryhmän näkemyksen mukaan olleet toimieliminä sellaisia, jossa tämä on ollut mahdollista. Siksi sillä, että hallituksen päätöksentekoon osallistuu lainsäädännön ja niiden johtosääntöjen mukaisesti myös yliopistoyhteisön ulkopuolisia henkilöitä, joiden valintaan yliopistoyhteisön jäsenet voivat osallistua joko suoraan tai välillisesti, ei pitäisi olla este hallinnollisen autonomian toteutumiselle myöskään yliopistodemokratian näkökulmasta.

Hallitus on rehtorin ohella avainasemassa yliopiston hallinnon järjestämisessä. Toimielinten yhteistyö ja toiminnan avoimuus suhteessa yliopistodemokratiaa ja -yhteisöä edustaviin yliopistokollegioihin ja monijäsenisiin hallintoelimiin ovat olennaisia tekijöitä yliopistoyhteisön vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisessa. Mikäli yliopistoissa halutaan, voidaan yliopistokollegion ja monijäsenisen hallintoelimen roolia tuoda lähemmäksi hallituksen päätöksentekoa ja hallituksen toiminnan ja päätösten seuranta muilla tavoilla kuin valta- ja vastuusuhteita muuttamalla. Lain takaaman hallinnollisen autonomian turvin yliopistoissa voidaan etsiä hyvinkin erilaisia, niiden ominaispiirteisiin ja toimintakulttuuriin parhaiten sopivia käytäntöjä.

Tämä arviointi vahvistaa osaltaan kolmikantaisen yliopistodemokratian periaatteen tärkeyden. Kyselyjen tuloksissa kolmikantaista yliopistodemokratiaa pidetään lähes yksimielisesti

tarpeellisenä elementtinä osana yliopistojen hallintoa. Tärkeää olisikin, että yliopistot ottaisivat yliopistoyhteisön edustajia mukaan muodollisen päätöksenteon lisäksi päätösten valmisteluun. Hyvään hallintoon kuuluu myös, että yliopistoissa lisätään hallintoprosessien ja -pätösten (ml. rekrytoinnit, palkkaus, uralla eteneminen) avoimuutta.

**Hallinnollisen autonomian tila suhteessa perustuslain vaatimuksiin.** Perustuslaki antaa yliopistojen aseman ja niiden sisäisen hallinnon kehittämislle vahvan perustan. Yliopistoilla on perustuslain mukaan itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Samoin perustuslaissa ja sen mukaisesti yliopistolaissa turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu myös päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista, mikä vaatimus lisättiin yliopistolakiin eduskunnassa korostamalla näin sisäisen autonomian merkitystä. Näin ollen yliopistolaista välittyy kahtiajako yhtäältä tutkimuksen ja opetuksen vapauteen ja toisaalta taloudellishallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on keskeinen asema henkilöstönsä nimittämisessä. Taloudellishallinnollisen autonomian puitteissa yliopisto puolestaan asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.

Yliopistolaki asettaa yliopistojen hallintorakenteiden yleiset raamit. Lakisääteiset toimielimet ovat hallitus, rehtori ja monijäseninen kollegio tai vastaava. Julkisoikeudellisessa yliopistossa kollegio päättää hallituksen jäsenmäärästä, valitsee sen jäsenet sekä vahvistaa yliopiston tilinpäätöksen ja päättää siihen liittyvistä toimista. Yliopistokollegiolla on oltava mahdollisuus valita yliopistoyhteisön omasta piiristä enemmistö yliopiston hallitukseen. Vaikka yliopistot voivat halutessaan valita hallituksen enemmistön yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä, yliopistojen on voitava perustuslain tulkintojen mukaisesti itse päättää asiasta. Säätiöyliopistossakin yhteinen monijäseninen hallintoelin nimittää hallituksen jäsenet, tosin säätiöyliopiston perustajia kuultuaan.

Yleisesti voidaan todeta perustuslain ja yliopistolain turvaavan myös yliopistojen yhteisöllisyyttä, mikä on muiden maiden lainsäädännössä harvinaista. Yliopistojen sisäisen autonomian kehitys on kuitenkin pääosin riippuvainen yliopistojen päätösvaltaan kuuluvien johtosääntöjen määräyksistä ja hyvien käytäntöjen omaksumisesta samoin kuin yliopistojen omasta aktiivisuudesta käyttää niitä.

Perustuslaissa on julkiselle vallalle asetettu myös velvollisuus turvata oikeuksien toteutumista. Siitä on johdettu velvollisuus aktiivisiin toimenpiteisiin, tukitoimiin myös tieteen ja taiteen vapauden toteutumiseksi, tarvittaessa taloudelliseen tukeen perustutkimukselle (HE 309/1993 vp. s. 75). Tämä kansainvälisesti harvinainen velvoite kannustaa julkista valtaa tukemaan yliopistojen kehittämistä. Selvittäjäryhmä korostaakin, ottaen huomioon yliopistojen perustuslaissa turvatun itsehallinnon ja siihen liittyvän autonomian, että julkistaloudessa tarvitaan pitkäjänteisiä rahoitusmalleja, jotka edistävät yliopistojen itsensä asettamien tutkimusta ja opetusta koskevien strategisten tavoitteiden saavuttamista.

**Yliopistolain täsmennystarve liittyen säätiöyliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valintaan.** Kysymys konsistorin puheenjohtajan valinnasta ja siinä noudatettavista menettelytavoista kuuluu selvittäjäryhmän näkemyksen mukaan säätiömuotoisen yliopiston itsehallinnon ytimeen. Siksi asiaan liittyvän tarkoituksenmukaisuustarkastelun keskiössä on kysymys siitä, onko lainsäädännön täsmentämisellä yliopistojen hallinnolliseen autonomiaan ja yliopistodemokratian toteutumiseen liittyviä pakottavia perusteita. Arviointiryhmän toteuttamassa kyselyssä ja kuulemisissa esitettiin perusteluita sekä lainsäädännön täsmentämisen puolesta että sitä vastaan.

Nykyinen yliopistolaki mahdollistaa monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnassa erilaisia käytäntöjä. Arvioinnin suorittamisen aikana Tampereen yliopiston johtosääntöä muutettiin yliopiston hallituksen päätöksellä 16.12.2020 siten, että 1.1.2021 alkaen konsistorin (yliopistolain tarkoittama monijäseninen hallintoelin) jäsenet valitsevat konsistorin puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan keskuudestaan ja että yliopiston provosti toimii konsistorin esittelijänä.

Muutoksen toteuttaminen yliopiston hallituksen päättämällä johtosäännön muutoksella antaa osaltaan tukea käsitykselle, että monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valintaa ei ole tarpeen täsmentää laissa, vaan se voidaan jättää säätiömuotoisten yliopistojen itsensä päätettäväksi. Selvittäjäryhmän näkemyksen mukaan puheenjohtajan valintaa koskeva yksityiskohtaisempi sääntely yliopistolaissa voitaisiin nähdä jo kertaalleen yliopistoille annetun sääntelyvallan luovuttamisena yliopiston oman autonomian piiristä sen ulkopuolelle. Näin ollen lain täsmentäminen vähentäisi yliopiston hallinnollisen autonomian alaa. Selvittäjäryhmä ei näin ollen katso tarpeelliseksi täsmentää yliopistolakia monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta.

**Ylioppilaskuntien automaatiojäsenyyden perusteet perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden kannalta.** Selvittäjäryhmän yhtenä tehtävänä on ollut myös arvioida, onko ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslaissa turvatus yhdistymisvapauden kannalta sekä arvioida mahdolliset tarpeet lainsäädäntömuutoksille perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 33/2018 vp).

Perustuslain tutkintojen kehitystä tarkasteltaessa on voitu todeta, miten hallitusmuodon aikana, erotettiin yhdistyslain mukaisesta yhdistymisvapauden periaatteille rakentuvasta järjestelmästä usein julkisoikeudelliset yhdistykset, joilla oli lakisääteiset tehtävät. Perusoikeusuudistuksen jälkeen ei ole enää lähdetty siitä, että perustuslain nykyisin nimenomaisesti takaamalla myös negatiivisella yhdistymisvapaudella ei olisi merkitystä julkisoikeudellisten yhdistysten jäsenyyjärjestelyille. Selvittäjäryhmä on tarkastellut ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyden perusteita perustuslakivaliokunnan lausuntojen, oikeuskirjallisuuden ja saamansa muun aineiston pohjalta.

Ylioppilaskuntien automaatiojäsenyyden ja sen säilyttämisen perusteena todettiin yliopistolain uudistamiseen liittyneessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 11/2009 vp) yliopistouudistuksen yhteydessä, että ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja että ylioppilaskunnalla on merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Sama perustuslain tulkintalinja on toistunut myös tuoreemmassa valiokunnan lausunnossa koskien ehdotusta ammattikorkeakoululaiksi (PeVL 24/2014 vp). Vaikka esityksessä ammattikorkeakoulun oppilaskunnan tehtävät oli määritelty ylioppilaskunnan tehtävien tapaan, se ei ollut riittävä peruste oppilaskunnan pakkojäsenyydelle, kun ammattikorkeakoulun opiskelijakunta ei muodostanut ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat olleet uusia. Siten perustuslakivaliokunta lausunnossaan edelleen kytki ylioppilaskunnan osaksi yliopiston perinteistä hallintoa.

Asia on ollut taas esillä, kun uudistettaessa korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoa (695/2019) korkeakoulujen opiskelijoille tuli vuoden 2021 alusta yleinen mahdollisuus päästä Kansaneläkelaitoksen ja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) tuottaman terveydenhuollon piiriin. Ylioppilaskuntien asema ja tehtävä säilyivät lainuudistuksissa (yliopistolain 46 §, 698/2019) kuitenkin pääosin nykyisellään. Myöskään tästä asetelmasta ei löydy välittömiä perusteita nykyisen pakkojäsenyyden poistamiselle.

Jos olosuhteiden muuttuessa lähdetäisiin pohtimaan muutosta, on selvitettävä paitsi perustuslain vaatimusten tulkintoja myös järjestelmän toimivuuden edellytyksiä, opiskelijoiden kuulumista ylioppilaskuntaan, rinnakkaisjärjestöihin tai jäämistä vaille järjestäytymistä, vaalien järjestämistä ja opiskelijoiden vaikuttamismahdollisuuksia. Silloin joudutaan uudesta näkökulmasta arvioimaan yliopiston asemaa yhteisönä ja ylioppilaskunnan perinteistä roolia yliopiston hallinnossa. Selvittäjäryhmän työssä siihen tarkasteluun ei ole katsottu olevan aihetta.

## 6.2 Suositukset

Kuulemisista, haastatteluista ja mittavasta kirjallisesta aineistosta tehtyjen selvitystyön kannalta keskeisimpien johtopäätösten ohella selvittäjäryhmälle on kertynyt runsaasti esimerkkejä ja tietoa siitä, miten toimintaa yliopistoissa voitaisiin kehittää. Nämä kehittämisajatukset liittyvät yhtäältä yliopistojen päivittäiseen, autonomian piirissä olevaan toimintaan ja toisaalta ulkopuolisen ohjauksen rooliin ja tapoihin. Vaikka kehittämis ehdotukset on numeroitu, numerointijärjestys ei kuvaa niiden kiireellisyys- tai tärkeysjärjestystä.

1. Henkilöstön osallistamisen ja osallistumisen tapoja tulisi kehittää ja monipuolistaa. Samalla tulisi huomioida kolmikantainen yliopistodemokratia, jota pidetään tärkeänä osana yliopistojen toimintakulttuuria. Demokratian



lisäämisellä voi olla suotuisia vaikutuksia myös yhteisön osallistamiseen, sillä osallisuutta päätöksentekoon ja valmisteluun pidetään keskeisenä tapana vaikuttaa yhteisön toimintaan. Tiedekuntatasolla tämä voi tarkoittaa tiedekuntaneuvoston tai vastaavan elimen nykyistä aktiivisempaa kuulemista tärkeitä päätöksiä valmisteltaessa. Valmistelemissa työryhmissä kolmikannan mukainen kokoonpano voisi olla keino saada käyttöön laajaa asiantuntemusta ja näkemystä.

2. Yliopistokollegion / konsistorin / akateemisten asioiden komitean ja hallituksen välinen vuoropuhelu ja yhteistyö lisäävät tosiasiallista yliopistodemokratiaa ja tarjoaisivat mahdollisuuden hyödyntää koko akateemista yhteisöä toiminnan kehittämisessä. Luottamukseen perustuvan toimintakulttuurin omaksuminen edellyttää, että yliopiston johdon sekä yliopistoyhteisön ja sen edustajien vuorovaikutuksessa vallitsee vastavuoroisuuden ja yhteistyöhalukkuuden periaatteet. Näitä voidaan lisätä toimielinten välisten, tiedonkulkua ja keskustelua edistävien toimintamallien vahvistamisella. Tämä voi myös lisätä päätöksiin sitoutumista.

Yliopistojen toiminnan kehittämisen kannalta kolmikantaperiaatteen mukaisesti valitun, yliopistoyhteisöä ja sen monipuolista osaamista ja asiantuntijuutta edustavan toimielimen vahvempi hyödyntäminen voi olla vahvuus, vaikka päätösvalta ja vastuunjako suhteessa yliopiston hallitukseen pysyvät ennallaan. Vuoropuhelua ja tiedonkulkua on mahdollista tukea esimerkiksi säännöllisillä yhteiskokouksilla ja molempien elinten puheenjohtajien katsauksilla toisen elimen kokouksessa. Myös puheenjohtajien läsnä- ja puheoikeudella kokouksissa voidaan saavuttaa etuja, ainakin lisätä tiedonkulkua ja näkemysten ymmärtämistä.

3. Hallitus on rehtorin ohella avainasemassa myös arvioitaessa yliopiston sisäisen hallinnon autonomian tilaa. Toimielinten yhteistyö ja toiminnan avoimuus suhteessa yliopistodemokratiaa ja -yhteisöä edustaviin yliopistokollegioihin ja monijäsenisiin hallintoelimiin ovat olennaisia tekijöitä yliopistoyhteisön vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisessa. Yliopistokollegion ja monijäsenisen hallintoelimen roolia voidaan korostaa myös muilla tavoilla kuin valta- ja vastuusuhteita muuttamalla ja tuoda ne lähemmäksi hallitusta ja hallituksen toiminnan ja päätösten seurantaa. Tämä on mahdollista kehittämällä johtosääntöjä tai hallintokäytäntöjä. Lain takaaman hallinnollisen autonomian turvin yliopistoissa voidaan etsiä hyvinkin erilaisia, niiden ominaispiirteisiin ja toimintakulttuuriin sopivia käytäntöjä. Yliopistojen olisi hyödyllistä myös tähän liittyen jakaa tietoa ja kokemuksia hyvistä käytänteistä.
4. Johtosäännöillä on mahdollista vaikuttaa oleellisesti siihen, kuinka yliopistojen sisäinen itsehallinto järjestetään ja millaiseksi niiden sisäiset rakenteet muodostetaan. Yliopistoilla on valta luoda omia strategisia tarpeitaan ja erityistarpeitaan parhaiten palvelevia malleja. Kun yhteisö on edustettuna

päätöksenteossa, on johtosääntöjen ja toimintamallien muovaaminen saavutettavissa kolmikantaisen yliopistodemokratian keinoin. Vaikka johtosäännöillä voidaan edistää hyvää hallintokulttuuria, merkitystä on myös sillä, miten hallintoprosessien avoimuudesta huolehditaan. Avoimuudella voidaan edistää toiminnan ja päätöksenteon hyväksyttävyyttä koko yliopistoyhteisössä.

5. Hallinnollista ja taloudellista autonomiaa on nykyisessä toimintaympäristössä lähes mahdotonta irrottaa toisistaan. Monet tässä arvioinnissa esille tulleet ongelmat ja haasteet liittyvät suoraan tai epäsuorasti OKM:n rahoitusohjauksen voimakkuuteen ja sen yliopistojen tosiasiallista institutionaalista autonomiaa koskeviin vaikutuksiin. Kokonaisuudessaan talousohjausvaikutus on rahoitusmallin laskennallista, indikaattoripohjaista osuutta suurempi, sillä tulossopimuksissa yliopistot sitoutuvat paikoitellen hyvin yksityiskohtaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Autonomian näkökulmasta tämä on ongelmallista, mutta ratkaistavissa ohjausotteen muuttamisella tukemaan nykyistä enemmän yliopistojen omia strategisia tavoitteita ja kehittämistoimenpiteitä. Rahoitusmallin vaikutuksia, roolia ja merkitystä tulisi tarkastella kriittisesti ja selvittää sen toimivuutta etenkin tieteen vapauden periaatteiden edistämisessä.

Selvittäjäryhmä suosittaa, että lähitulevaisuudessa suoritetaan OKM:n rahoitusohjauksen vaikutusten arviointi ja täsmennetään sen suhde institutionaaliseen autonomiaan (onko autonomia annettu tilivelvollisuutta varten vai tilivelvollisuus annettu autonomiaa varten).

## LÄHTEET

- Aniluoto, A. (2020). At once so uniform and so diverse. A comparative study on the organisational structures of well-established European universities from 1962 to 2013. Publications of the Faculty of Social Sciences 176. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Casson, A. (2019). A reasonable autonomy – some questions about autonomy in the Nordic countries. Stockholm: Sveriges universitets- & högskoleförbund SUHF.
- Erkkilä, T. (2014) Global university rankings, transnational policy discourses and higher education in Europe. *European Journal of Education* 49 (1), 91–101.
- Erkkilä, T. & Piironen, O. (2014). Shifting fundamentals of European higher education governance: competition, ranking, autonomy and accountability. *Comparative Education* 20 (2), 177–191.
- Erkkilä, T. & Piironen, O. (2020). Trapped in university ranking: bridging global competitiveness and local innovation. *International Studies in Sociology of Education* 29 (1-2), 38–60.
- Hallberg, P. (1970). Helsingin yliopiston hallinnonuudistustoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1970: B 73. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Hallberg, P. (2011). Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P Viljanen, V-P. (toim.) *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOY, s. 851–874.
- Heinonen, V. & Kekkonen, J. & Lehto, V-P. Patomäki, H. ym. (2016.) *Uusi yliopistolaki 2020*. Into Kustannus.
- Jääskinen, N. & Rantanen, J. (2006). Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Väliraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14. Helsinki: Opetusministeriö.
- Jääskinen, N. & Rantanen, J. (2007). Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. Helsinki: Opetusministeriö.
- Karran, T. (2009) Academic freedom in Europe: Time for a Magna Charta? *Higher Education Policy* 22 (2), 163–189.
- Kauppi, N. (2018) The global ranking game: narrowing academic excellence through numerical objectification, *Studies in Higher Education*, 43:10, s. 1750-1762.
- Maassen, P. & Gornitzka, Å. & Fumasoli, T. (2017). University reform and institutional autonomy: A framework for analyzing the living autonomy. *Higher Education Quarterly* 71 (3), 239–250.
- Merikoski, V. (1935). *Yhdistymisvapaus. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta*. Helsinki: Otava.
- Merikoski, V. (1954) Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja*, B-sarja, 62. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Merikoski, V. (1966). *Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä*. Porvoo: WSOY.
- Miettinen, T. & Muukkonen, M. & Myrsky, M. & Pohjolainen, T. (2009). *Uusi yliopistolainsäädäntö*. Lakimiesliiton kustannus.
- Miettinen, T. (2009). Ylimmän opetuksen ja tutkimuksen valtiosääntöinen perusta. Teoksessa T. Miettinen ym., *Uusi yliopistolainsäädäntö*, s. 37–61.
- Moisio, J. (2014). *Understanding the Significance of EU Higher Education Policy Cooperation in Finnish Higher Education Policy*. Tampere: Tampere University Press.

- Muukkonen, M. (2008). Ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden perustuslainmukaisuus. Edilex 10.4.2008. Edita Publishing Oy.
- Muukkonen, M. (2021). Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys – onko sille enää perusteita? Edilex 2:1–25 Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, O. (2009). Yliopistolaki. Helsinki: WSOYpro.
- Mäenpää, O. (2016) PM yliopistojen autonomian laajuudesta oman toimintarakenteensa päättämisessä, erityisesti toimipaikkojen ja paikkakuntien osalta. Selvitys OKM:lle 12.5.2016.
- Perusoikeudet (2011), P. Hallberg & H. Karapuu H. & T. Ojanen & M. Scheinin & K. Tuori & V-P. Viljanen (toim.) Helsinki: WSOY
- Piironen, O. (2013). The Transnational Idea of University Autonomy and the Reform of the Finnish Universities Act. Higher Education Policy 26, 127–146.
- Ståhlberg, K. (1915). Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Helsinki: Otava.
- Tirronen, J. & Kivistö, J. (2009). Uusi hyödyn aikakausi ja yliopiston kolmas tie. Teoksessa T. Aarrevaara & T. Saarinen (toim.) Kilvoittelusta kilpailuun? Artikkelikokoelma Korkeakoulututkimuksen juhlasymposiumista 25.–26.8.2008. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, s. 57–82.
- Tirronen, J. & Kohtamäki, V. (2020). Korkeakoulutuksen idea, arvot ja autonomia. Teoksessa V. Kohtamäki, E. Pekkola & J. Kivistö (toim.) Korkeakouluhallinto. Helsinki: Gaudeamus, s 72–96.
- Tuori, K. (1996). Yliopiston itsehallinto. Teoksessa P. Uusitalo & J. Lipponen (toim.) Yliopisto ja valtiovalta. Helsinki: Gaudeamus, s. 143–170.
- Tuori, K. (2011). Sivistykselliset oikeudet. Teoksessa Perusoikeudet, P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P Viljanen, V-P. (toim.). Helsinki: WSOY, s. 605–629.
- University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017. EUA. European University Association.
- Viertola, J. (2006). Ylioppilaskunnasta julkisyhteisönä. Helsinki: Suomen ylioppilaskuntien liitto.

## Liite 1. Seurantaryhmän kokoonpano

Atte Jääskeläinen, opetus- ja kulttuuriministeriö (pj.)

Heikki Holopainen / Laura Rissanen, Sivistystyönantajat ry.

Tero Karjalainen, Tieteentekijöiden liitto ry.

Mats Kommonen, Ammattiliitto Pro

Eeva Moilanen, Professoriliitto ry.

Ilkka Niemelä, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry.

Sonja Raitamäki, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry.

Hanna Tanskanen, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry.

Laura Hansen, opetus- ja kulttuuriministeriö

Ulla Mäkeläinen, opetus- ja kulttuuriministeriö (siht.)

## Liite 2. Haastatellut henkilöt

Matti Alahuhta, hallituksen entinen puheenjohtaja, Aalto-yliopisto

Antti Eskelinen, Tampereen kauppakamari

Jannica Fagerholm, hallituksen puheenjohtaja, Svenska Handelshögskolan

Tarja Halonen, hallituksen puheenjohtaja, Helsingin yliopisto

Antti Herlin, Kone-osakeyhtiön hallituksen puheenjohtaja

Kaarlo Hildén, rehtori, Taideyliopisto

Jaakko Hirvola, Teknologiateollisuus ry.

Kaarle Hämeri, kansleri, Helsingin yliopisto

Keijo Hämäläinen, rehtori, Jyväskylän yliopisto

Jari Jokinen, TEK

Sakari Kallo, hallituksen puheenjohtaja, Oulun yliopisto

Mervi Karikorpi, Teknologiateollisuus ry.

Jukka Kola, rehtori, Turun yliopisto

Mikko Kosonen, hallituksen puheenjohtaja, Aalto-yliopisto

Jari Kuusisto, rehtori, Vaasan yliopisto

Sari Lindblom, rehtori, Helsingin yliopisto

Jukka Mönkkönen, rehtori, Itä-Suomen yliopisto

Ilkka Niemelä, rehtori, Aalto yliopisto

Hannele Niemi, hallituksen puheenjohtaja, Lapin yliopisto

Jouko Niinimäki, rehtori, Oulun yliopisto

Juhani Nokela, TEK

Eerikki Nurmi, opetus ja kulttuuriministeriö

Sonja Raitamäki, Suomen ylioppilaskuntien liitto, ry.

Teppo Rantanen, elinkeinojohtaja, Tampereen kaupunki

Lea Ryyänen-Karjalainen, hallituksen puheenjohtaja, Itä-Suomen yliopisto

Tuomo Rönkkö, hallituksen puheenjohtaja, LUT

Juha-Matti Saksa, rehtori, LUT

Yrjö Sotamaa, professori emeritus, Aalto-yliopisto

Karen Spens, rehtori, Handelshögskolan

Antti Syväjärvi, rehtori, Lapin yliopisto

Mari Walls, rehtori, Tampereen yliopisto

Krista Varantola, hallituksen puheenjohtaja, Jyväskylän yliopisto

Thomas Wilhelmsson, hallituksen puheenjohtaja, Åbo Akademi

Moira von Wrigth, rehtori, Åbo Akademi

Johnny Åkerholm, hallituksen puheenjohtaja, Vaasan yliopisto

## Liite 3. Kyselylomake yliopistokollegioille ja monijäsenisille hallintoelimille

### Vastaajien taustatiedot

Yliopisto:

Taustaryhmä:

Työsuhde:

### Kokemukset hallinnollisesta autonomiasta

Miten määrittelisitte yliopistojen hallinnollisen autonomian? [avoin kysymys]

Onko nykyinen hallinnollisen autonomian tila mielestänne edistänyt positiivista toimintakulttuuria yliopistossanne? (1 erittäin paljon, 2 jokseenkin paljon, 3 vähän 4 erittäin vähän, 5 en osaa sanoa)

Onko nykyinen hallinnollisen autonomian tila mielestänne edistänyt yliopistonne suoriutumista tehtävistään (opetus, tutkimus, yhteiskunnallinen palvelutehtävä) ja näihin liittyvistä tavoitteista (1 erittäin paljon, 2 jokseenkin paljon, 3 vähän 4 erittäin vähän, 5 en osaa sanoa)

Toteutuuko yliopistojen hallinnossa mielestänne kolmikantainen yliopistodemokratia riittävällä tavalla? (1 toteutuu täysin, 2 toteutuu suurelta osin, 3 toteutuu vain osittain 4 ei toteudu, 5 en osaa sanoa)

Onko kolmikantainen yliopistodemokratia mielestänne tarpeellinen elementti yliopistojen hallinnossa? (1 erittäin tarpeellinen, 2 jokseenkin tarpeellinen, 3 ei juurikaan tarpeellinen, 4 ei ollenkaan tarpeellinen, 5 en osaa sanoa)

Voitte halutessanne kommentoida kolmikantaiseen yliopistodemokratiaan liittyviä näkökohtia.



### Yliopistolain ja yliopistojen johtosääntöjen suhde ja toimielimet

Tarvitaanko yliopistolakiin mielestänne täsmentämistä toimielimiin liittyvän sääntelyn (lain 3. luku) osalta? Perustelkaa vastauksenne.

Tulisiko joitakin asioita säännellä yliopiston johtosäännön tasolla lain sijasta? Perustelkaa vastauksenne. Perustelkaa vastauksenne.

Kohdistuuko *yliopistokollegioon* asemaan yliopistojen (julkisoikeudelliset yliopistot) toimielimenä muutostarpeita hallinnollisen autonomian toteutumisen kannalta?

Kohdistuuko *monijäseniseen hallintoelimeen* säätiöyliopistojen toimielimenä muutostarpeita hallinnollisen autonomian toteutumisen kannalta?

Kohdistuuko julkisoikeudellisten yliopistojen *hallitukseen* julkisoikeudellisten yliopistojen toimielimenä muutostarpeita hallinnollisen autonomian kannalta?

Kohdistuuko säätiöyliopistojen *hallitukseen* toimielimenä muutostarpeita hallinnollisen autonomian kannalta?

### Ohjaus ja autonomia

Asettakaa tärkeysjärjestykseen mitkä seuraavista mielestänne ohjaavat voimakkaimmin yliopistojen toimintaa ja tavoitteita: [1=voimakkain ohjausvaikutus, 5/6=vähäisin ohjausvaikutus]

- a. Yliopistolainsäädäntö
- b. Yliopistojen rahoitusmallin kannustimet (OKM)
- c. Täydentävän rahoituksen rahoittajatahojen tavoitteet
- d. Lahjoittajatahojen tavoitteet
- e. Tieteelliset ja sivistykselliset tavoitteet
- f. Muu, mikä?

Voitte halutessanne perustella asettamaanne järjestystä. [avoin kysymys]

Miten luonnehtisitte yliopistojen taloudellisen autonomian tilaa tällä hetkellä ja sen vaikutuksia yliopistojen kokonaisautonomiaan?

### **Vaikutusmahdollisuudet ja työhön ja opiskeluun liittyvät motivaatiotekijät**

Millaisiksi koette tällä hetkellä yliopistoyhteisön jäsenten mahdollisuudet osallistua yliopiston päätöksentekoon? (1 erittäin hyvät mahdollisuudet, 2 jokseenkin hyvät mahdollisuudet, 3 jokseenkin huonot mahdollisuudet, 4 erittäin huonot mahdollisuudet, 5 en osaa sanoa)

Voitte halutessanne kommentoida vaikutusmahdollisuuksia ja esittää näkemyksiä niiden kehittämiseksi.

Millaiseksi koette valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin liittyvän avoimuuden ja läpinäkyvyyden eri organisaatiotasoilla yliopistossanne?

Millaiseksi koette rekrytointiprosesseihin liittyvän avoimuuden ja läpinäkyvyyden yliopistossanne?

Millaiseksi koette uralla etenemiseen ja palkkaukseen liittyvän arvioinnin avoimuuden ja läpinäkyvyyden yliopistossanne?

Asettakaa tärkeysjärjestykseen seuraavat tavat osallistua yliopiston päätöksentekoon (1 tärkein, 5 vähiten tärkeä):

- a. Päätöksentekuelinten jäsenyys
- b. Päätöksiä valmisteluun kytkeytyvien toimielinten tai ryhmien jäsenyydet
- c. Epävirallinen vaikuttaminen virallisen päätöksentekoprosessin ulkopuolella
- d. Johtamis- esimies, tai vastuupositioihin hakeutuminen
- e. Yhteisön kuulemistilaisuudet
- f. Muu, mikä?

Voitte halutessanne perustella asettamaanne järjestystä ja esittää muita näkemyksiä vaikutusmahdollisuuksiin liittyen.

**Asettakaa tärkeysjärjestykseen** seuraavat työmotivaatioon vaikuttavat asiakokonaisuudet. Opiskelijat vastaavat sulkumerkeissä esitettyihin vaihtoehtoihin. (1 vähiten tärkein, 5 tärkein):

- Työsuhteen jatkuvuus (opintojen sujuvuus)
- Palkkaus (henkilökohtainen taloustilanne)
- Työilmapiiri (opiskeluilmapiiri)
- Vaikutusmahdollisuudet yliopiston päätöksentekoprosesseissa
- Työtehtävien kiinnostavuus (opintojen sisältö)

- Muu, mikä?

Voitte halutessanne perustella asettamaanne järjestystä ja esittää muita näkemyksiä työtai opiskelumotivaatioon liittyen.

## Liite 4. Rehtoreiden ja kanslerin kuuleminen

### Hallinnollisen autonomian tila yliopistoissa

#### Keskusteluteemoja haastatteluihin

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 25.6.2020 ryhmän, jonka tehtävänä on laatia selvitys yliopistojen hallinnollisen autonomian tilasta ja sen suhteesta perustuslain vaatimuksiin. Asettamispäätöksen mukaan arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös kolmikantainen yliopistodemokratia. Lisäksi selvitysryhmän tulee arvioida olisiko yliopistolakia tarpeen täsmentää säätiöyliopistojen yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta. Erillisenä tehtävänä on arvioida ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyden perusteita perustuslain näkökulmasta.

Selvitysryhmä pitää yhteisön ja sidosryhmien jäsenten kuulemista tärkeänä työn suorittamiseksi ja siksi ryhmä kutsuukin Teidät mukaan keskusteluun. Alla on lyhyesti kuvattuna keskustelun pääteemoja, jotta voitte etukäteen valmistautua aikataulultaan melko tiukkaan haastatteluun. Haastattelut järjestetään etäyhteyksin, ja saatte liittymistiedot sähköpostitse. Kiitos, että annatte aikaanne tälle työlle.

#### Kokemukset hallinnollisesta autonomiasta

Miten määrittelisitte yliopistojen hallinnollisen autonomian?

Onko ja miten nykyinen autonomia edistänyt positiivista toimintakulttuuria ja yliopiston suoriutumista tehtävistään?

Mikä on kolmikantaisen yliopistodemokratian nykyinen rooli?

Millaisiksi koette tällä hetkellä yliopistoyhteisön jäsenten mahdollisuudet osallistua yliopiston päätöksentekoon?

#### Yliopistolain ja yliopistojen johtosääntöjen suhde ja toimielimet

Kaipaatteko lain tasolle tarkempaa sääntelyä, vai tulisiko johtosäännöille jättää enemmän painoarvoa?

Erityisesti: Olisiko yliopistokollegion/konsistorin/akateemisten asioiden komitean ja hallituksen aseman sääntelyyn tehtävä muutoksia?

Mikäli kaipaatte sääntelyä, millaiset täsmennykset olisivat mielestänne tarpeen?

### **Ohjaus ja autonomia**

Mikä mielestänne ohjaa voimakkaimmin yliopistojen toimintaa ja tavoitteita?

Miten arvioitte taloudellisen autonomian tilaa ja roolia?

## Liite 5. Yliopistojen hallitusten puheenjohtajien kuuleminen

### Hallinnollisen autonomian tila yliopistoissa

#### Yliopistojen hallitusten puheenjohtajien kuuleminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 25.6.2020 ryhmän, jonka tehtävänä on laatia selvitys yliopistojen hallinnollisen autonomian tilasta ja sen suhteesta perustuslain vaatimukseen. Asettamispäätöksen mukaan arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös kolmikantainen yliopistodemokratia. Lisäksi selvitysryhmän tulee arvioida olisiko yliopistolakia tarpeen täsmentää säätiöyliopistojen yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta. Erillisenä tehtävänä on arvioida ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyden perusteita perustuslain näkökulmasta.

Selvitysryhmä pitää yhteisön ja sidosryhmien jäsenten kuulemista tärkeänä työn suorittamiseksi ja siksi ryhmä kutsuukin Teidät mukaan keskusteluun. Aikataulusyistä suullisen käsittelyn sijasta tarjoamme nyt mahdollisuutta esittää näkökohtia sähköpostin välityksellä; lisäksi pyrimme järjestämään suullisen kuulemisen, mikäli katsotte sen aiheelliseksi. Alla on esitettyjä neljä kysymystä, joihin toivomme Teiltä näkemyksiä. Pyydämme teitä lähettämään vastauksenne sähköpostin liitetiedostona osoitteeseen [majja.peltola@utu.fi](mailto:majja.peltola@utu.fi) viimeistään 11. tammikuuta 2021. Kiitos, että annatte aikaanne tälle työlle.

*Millaisiksi koette tällä hetkellä yliopistoyhteisön jäsenten mahdollisuudet osallistua yliopiston päätöksentekoon ja mikä on kolmikantaisen yliopistodemokratian rooli?*

*Kaipaatteko lain tasolle tarkempaa sääntelyä, vai tulisiko johtosäännöille jättää enemmän painoarvoa?*

*Olisiko yliopistokollegion/konsistorin/akateemisten asioiden komitean ja hallituksen aseman sääntelyyn tehtävä muutoksia ja mikäli kaipaatte sääntelyä, millaiset täsmennykset olisivat mielestänne tarpeen?*

*Mikä mielestänne ohjaa voimakkaimmin yliopistojen toimintaa ja tavoitteita?*

## Liite 6. Säätiöyliopistojen perustajien kuuleminen

### Hallinnollisen autonomian tila yliopistoissa

#### Säätiöyliopistojen perustajien kuuleminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 25.6.2020 ryhmän, jonka tehtävänä on laatia selvitys yliopistojen hallinnollisen autonomian tilasta ja sen suhteesta perustuslain vaatimuksiin. Asettamispäätöksen mukaan arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös kolmikantainen yliopistodemokratia. Lisäksi selvitysryhmän tulee arvioida olisiko yliopistolakia tarpeen täsmentää säätiöyliopistojen yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta. Erillisenä tehtävänä on arvioida ylioppilaskunnan automaatiojäsenyyden perusteita perustuslain näkökulmasta.

Selvitysryhmä pitää yhteisön ja sidosryhmien jäsenten kuulemista tärkeänä työn suorittamiseksi ja siksi ryhmä kutsuukin Teidät mukaan keskusteluun. Aikataulusyistä suullisen käsittelyn sijasta tarjoamme nyt mahdollisuutta esittää näkökohtia sähköpostin välityksellä; lisäksi pyrimme järjestämään suullisen kuulemisen, mikäli katsotte sen aiheelliseksi. Alla on esitetty kolme kysymystä, joihin toivomme Teiltä näkemyksiä. Pyydämme teitä lähettämään vastauksenne sähköpostin liitetiedostona osoitteeseen [majja.peltola@utu.fi](mailto:majja.peltola@utu.fi) viimeistään 11. tammikuuta 2021. Kiitos, että annatte aikaanne tälle työlle.

*Millaiseksi koette tällä hetkellä säätiöyliopistojen hallitusten jäsenten nimittämisprosessin?*

*Tulisiko yliopistolakia täsmentää säätiöyliopistojen yhteisen monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan valinnan osalta ja mikäli kaipaatte täsmennyksiä, millaiset täsmennykset olisivat mielestänne tarpeen?*

*Onko nykyinen säätiöyliopistojen malli johtanut odottamaanne tilanteeseen ja mikäli nykytilanne ei vastaa odotuksianne, mitä mahdollisia muutoksia kaipaaisitte?*

## Liite 7. Seurantaryhmän kuuleminen

### Hallinnollisen autonomian tila yliopistoissa

#### Keskusteluteemoja hankkeen seurantaryhmän kuulemiseen

#### Kokemukset hallinnollisesta autonomiasta

Mikä on kolmikantaisen yliopistodemokratian nykyinen rooli?

Millaisiksi koette tällä hetkellä yliopistoyhteisön jäsenten mahdollisuudet osallistua yliopiston päätöksentekoon?

#### Yliopistolain ja yliopistojen johtosääntöjen suhde ja toimielimet

Kaipaatteko lain tasolle tarkempaa sääntelyä, vai tulisiko johtosäännöille jättää enemmän painoarvoa?

#### Ohjaus ja autonomia

Mikä mielestänne ohjaa voimakkaimmin yliopistojen toimintaa ja tavoitteita?

#### Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys

Mitä näkemyksiä haluaisitte esittää sen suhteen, onko ylioppilaskunnan automaatiojäsenyydelle hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden kannalta?





Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN 978-952-263-885-4 (PDF)

ISSN 1799-0351 (PDF)